

विश्व के प्रमुख संविधान

इंग्लैण्ड, संयुक्त राज्य अमेरिका, स्विटजरलैण्ड
एवं सोवियत रूस

[विश्वविद्यालयों के बी० ए० व एम० ए० के विद्यार्थियों के लिए]

लेखक

इकबाल नारायण, एम० ए०, पी एच० डी०

रीडर, राजनीति शास्त्र विभाग

राजस्थान विश्वविद्यालय, जयपुर

शिवलाल अग्रवाल एण्ड कम्पनी

पुस्तक प्रकाशक एवं विक्रेता

जागरा ३

लेखक १९६६

प्रधान कार्यालय
अस्पताल रोड, आगरा



नागाएँ

बीडा रास्ता, जयपुर ● लखौरी बाजार, इन्दौर

प्रथम संस्करण १९६६



मूल्य आठ रुपये मात्र

दयाम प्रिंटिंग प्रेस, आगरा

भूमिका

विश्व के प्रमुख सविधानों पर अनेक पुस्तकें अंग्रेजी और हिंदी भाषा में प्रकाशित हो चुकी हैं। फिर भी मन एक और पुस्तक लिखने का साहस किया है, इसका कुछ कारण है। अब तक जो पुस्तकें लिखी गई हैं, उनमें प्रायः तुलनात्मक तथा आलोचनात्मक दृष्टिकोण नहीं अपनाया गया है और इस कारण उनके अध्ययन से विद्यार्थियों में न तो स्वतंत्र चिंतन शक्ति का विकास होता है और न उनमें विषय के प्रति वास्तविक रुचि उत्पन्न हो पाती है। इससे अतिरिक्त वे पुस्तकें इस दृष्टिकोण से भी नहीं लिखी गई हैं कि विद्यार्थी प्रमुख सवधानिक आलोचकों व विचारकों के विचारा से परिचित हो सकें। आजकल जब विद्यार्थी अंग्रेजी भाषा के ज्ञान की कमी के कारण महान सवधानिक आलोचकों की पुस्तकों को स्वयं नहीं पढ़ पाते, यह और भी आवश्यक है कि हिंदी भाषा में लिखी हुई पुस्तकों में इन विचारों को महत्वपूर्ण स्थान दिया जाय। इन दो कमियों को पूरा करने के उद्देश्य से ही यह पुस्तक लिखी गई है। मैं यहाँ तक अपने इस प्रयास में सफल रहा हूँ, इसका निणय तो पाठकगण स्वयं ही कर सकेंगे।

प्रस्तुत पुस्तक में विश्व के चार प्रमुख राज्यों—इंग्लैंड, संयुक्त राज्य अमेरिका, स्विटजरलैंड एवं सोवियत रूस के सविधानों का विवेचन किया गया है। मूलतः यह पुस्तक विश्वविद्यालयों की स्नातक कक्षाओं के विद्यार्थियों के लिये लिखी गई है, पर मुझे आशा है कि स्नातकोत्तर कक्षाओं के विद्यार्थी तथा राजनीति शास्त्र के प्रति रुचि रखने वाले अन्य पाठक भी इसमें अवश्य लाभान्वित होंगे।

इस पुस्तक के लिखने में मैं किसी प्रकार की मौलिकता का दावा नहीं करता तथा उन महान सवधानिक विचारकों तथा लेखकों के प्रति आभार प्रदर्शित करना मैं अपना कर्तव्य समझता हूँ जिनके ग्रन्थों से मैंने सहायता ली है। स्थान स्थान पर मैंने इन विचारकों व लेखकों के विचारा के मूल भी दिये हैं, जिससे विद्यार्थी उनके सम्पर्क में आ सकें तथा उनमें उनकी कृतियाँ के प्रति रुचि उत्पन्न हो सके। फिर भी विचारों को प्रस्तुत करने का ढंग मैंने अपना ही रखने का प्रयास किया है, जिससे पुस्तक भारतीय विद्यार्थियों के लिये उपयोगी हो सके।

पुस्तक की विषय सामग्री का संकलन व उसकी हिंदी का सुव्यवस्थित रूप देने का काम मेरे भूतपूर्व विद्यार्थी श्री कामताप्रसाद एम ए ने किया है, जिसके लिये मैं उनका अत्यंत आभारी हूँ। पुस्तक को इतने सुंदर रूप में तथा इतने शीघ्र प्रकाशित करने के लिये मैं प्रकाशक महाशय का भी बड़ा आभारी हूँ।

राजस्थान विश्वविद्यालय, जयपुर

जनवरी १०, १९६६

—इकबाल नारायण

विषय-सूची

खण्ड १

इंग्लैण्ड

अध्याय

पृष्ठ संख्या

१ अंग्रेजी संविधान का विकास व स्वरूप

राजनैतिक पृष्ठभूमि—भूमि, निवासी व घम, सामाजिक व आर्थिक दशा, अंग्रेजी संविधान की परिभाषा व उसके निर्माणक तत्व, परिभाषा, निर्माणक तत्व, सर्वैधानिक समझौते, संवधानिक कानून, न्यायिक टीकाएँ व कानूनी टीकाएँ, सामान्य कानून, सर्वैधानिक परम्पराएँ, अंग्रेजी संविधान का विकास—एंग्लो सक्сон काल, राजा का प्रादुर्भाव, स्थानीय स्वशासन, नामन काल, सामंतशाही व्यवस्था, मन्त्रिमण्डल एवं सीमित राजतन्त्र का सूत्रपात, ममद का सूत्रपात, प्लाटिगेनेट बलकास्ट्रियन वर्गों का राज्य काल मसद की सर्वोच्चता की स्थापना ट्यूडर काल स्टुअर्ट काल, लोकतन्त्र की आधारशिला की स्थापना, अंतिम चरण, प्रधानमंत्री द्वारा मन्त्रिमण्डल की अध्यक्षता का सूत्रपात, मनाधिकार उलान मदन की शक्तियाँ का विस्तार, अंग्रेजी संविधान का स्वरूप, संवधानिक आलेख के रूप में अंग्रेजी संविधान—अलिखित संविधान, विकसित संविधान, अवास्तविकता का पुट, लचीलापन, राजनैतिक प्रणाली के रूप में अंग्रेजी संविधान—अधिकार पत्र के रूप में अंग्रेजी संविधान—कानून का शासन, कानून के शासन का ह्रास।

३—३२

२ संवधानिक परम्पराएँ

संवधानिक परम्पराओं का स्वरूप—कानून व परम्परा का भेद, परम्पराओं का पालन क्यों किया जाता है, डायसी, तावेन लास्की, अंग्रेजी संविधान में परम्पराओं का महत्व—परम्पराएँ व अंग्रेजी संविधान का निर्माण, परम्पराएँ व अंग्रेजी संविधान का कार्य रूप परम्पराओं का वर्गीकरण—राजा से सम्बंधित परम्पराएँ, मन्त्रिमण्डल से सम्बंधित परम्पराएँ, राष्ट्रमण्डल में सम्बंधित परम्पराएँ।

३३—४२

३ इंग्लैण्ड का राजपद

राजमुकुट—राजा व राजमुकुट—राजा व राजमुकुट के भेद का मद्देन, राजा व राजमुकुट का अंतर, राजमुकुट की शक्तियाँ, उसके कार्य व अधिकार—राजमुकुट की शक्तियों के अन्तर्गत, संसदीय कानून, राजकीय विधेयधिकार विधेयधिकार व कानून का मिश्रण, राजमुकुट के अधिकारों

की परिवर्तनशीलता, राजमुकुट की शक्तियों का विश्लेषण—कायपालक शक्तियाँ, व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्तियाँ, अन्य विविध शक्तियाँ, राजा की वास्तविक स्थिति तथा उसके विशेषाधिकार व प्रभाव का प्रश्न—प्रधानमंत्री व मन्त्रिमण्डल के चयन का विशेषाधिकार पीर बनाने का विशेषाधिकार, सदन के विघटन का विशेषाधिकार, मन्त्रियों की वसूली का विशेषाधिकार सदन के विधेयकों की स्वीकृति का विशेषाधिकार, राजा की वस्तुस्थिति, राजा के प्रभाव के कारण—राजपद अब भी क्यों बना हुआ है—राजनैतिक कारण, मनावैज्ञानिक कारण, अन्तर्राष्ट्रीय कारण । ८३—८५

४ मन्त्रिमण्डल

मन्त्रिमण्डल का महत्व, मन्त्रिमण्डल की विशेषताएँ—राजा की पृथक्ता, कायपालिका व व्यवस्थापिका के सम्बन्ध की धनिष्ठता, मन्त्रिमण्डल का लोक सदन के विघटन का अधिकार, त्रिमुखी उत्तरदायित्व, मन्त्रिमण्डल का सामूहिक दायित्व सामूहिक दायित्व की उपादयता एकता व एकरूपता गापनीयता, प्रधानमंत्री का नेतृत्व, मन्त्रिमण्डल का निर्माण और उसकी रचना, मन्त्रिमण्डल व मन्त्रालय, मन्त्रिमण्डल व मन्त्रालय का अन्तर, आकार सम्बन्धी अन्तर पद सम्बन्धी अन्तर, वेतन सम्बन्धी अन्तर, काय क्षेत्र सम्बन्धी अन्तर, मन्त्रिमण्डल की काय प्रणाली—मन्त्रिमण्डल के काय तथा अधिकार—व्यवस्थापन सम्बन्धी काय, कायपालक सम्बन्धी काय, वित्त सम्बन्धी अधिकार मन्त्रिमण्डल व लोक सदन का सम्बन्ध—ज्ञानूनी दृष्टि काय तथा सदन की महत्ता प्रश्न, मन्त्रिमण्डल की नीति की आलोचना व उसकी अस्वीकृति, नटीती प्रस्ताव, काय स्थगन प्रस्ताव, निष्ठा का प्रस्ताव, अविश्वास का प्रस्ताव, व्यावहारिक दृष्टिकोण तथा मन्त्रिमण्डल का महत्ता व्यवस्थापन क्षेत्र, कायपालन क्षेत्र, वित्तीय क्षेत्र, मन्त्रिमण्डल की महत्ता के कारण—दल प्रणाली, दलीय अनुशासन, शासन की समस्याओं की पेचीलगी कायभार की अधिकता प्रधानमन्त्री का नेतृत्व, लाडमभा के अधिकार की नटीती, लोकसदन के विघटन की व्यवस्था मन्त्रिमण्डल की प्राप्त महत्ता की वाछनीयता । ८६—८४

५ प्रधान मन्त्री

प्रधान मन्त्री की नियुक्ति, प्रधान मन्त्री पद की अनौपचारिकता, प्रधान मन्त्री के अधिकार व उसके काय—प्रधानमन्त्री व मन्त्रिमण्डल शासन प्रमुख के रूप में प्रधानमन्त्री, राजा के परामशदाता के रूप में प्रधानमन्त्री, लोक सदन के नेता के रूप में प्रधानमन्त्री प्रधानमन्त्री की स्थिति की वास्तविकता—प्रधानमन्त्री की स्थिति की वाछनीयता । ८५—१०५

६ लोक सेवा

लोक सेवा का सामान्य परिचय—लोक सेवक, लोक सेवा का विकास, लोकसेवा का नियंत्रण, लोकसेवा के विविध वर्ग, उत्तरी आयरलैंड की लोक सेवा, वदेशिक सेवा, कमचारियों की भर्ती—प्रशिक्षण—पदोन्नति व नौकरी की शर्तें—मन्त्रिगण व लोक सेवा—मन्त्रियों की प्रशासनिक अनभिज्ञता, लोक सेवकों के प्रशासनिक ज्ञान की विशिष्टता, मन्त्रियों का प्रशासन विशेषज्ञ न होना क्या उपयोगी है ? , लोक सेवा के कार्य का महत्व, लोक सेवा की तटस्थता—मन्त्रियों व लोक सेवकों का सम्बन्ध, मन्त्रियों पर लोक सेवकों का प्रभाव, क्या मन्त्री लोक सेवकों के हाथ की कठपुतली होते हैं ?

१०६—१२१

७ ससद

लाइ सभा, लाइसभा की रचना—राजवंश के राजकुमार, वंश परम्परागत पीर, स्टाटलैण्ड के प्रतिनिधि पीर, आयरलैण्ड के प्रतिनिधि पीर, जीवन पीर, साधारण अपील लाइ, धार्मिक लाइ, लाइसभा के पदाधिकारी, लाइ सभा के कार्य व अधिकार—व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्य व शक्तियाँ, कार्यपालिका से सम्बन्धित कार्य व शक्तियाँ, कार्य सम्बन्धी कार्य व शक्तियाँ, लाइसभा का मूल्यांकन—लाइसभा का विपक्ष अलोकतन्त्रीयता का प्रतीक, एक दल की प्रभुता, सदस्यों की उदासीनता, लाइसभा का पक्ष, लोकतन्त्र की सुरक्षा, लोकतन्त्र के जोश की प्रतियोगिता, व्यवस्थापन की सुविधा, योग्यता का भण्डार, लाइसभा के सुधार के सुझाव, लोक सदन, लोक सदन की रचना, लोक सदन के पदाधिकारी, लोक सदन की शक्तियाँ व उसके कार्य—लोक सदन व व्यवस्थापन लोक सदन व वित्त व्यवस्था, लोक सदन व कार्यपालिका, लोक सदन का मूल्यांकन—आलोचना का मंच व लोकमत का केन्द्र, राजनीतिज्ञ व शासन कुशल व्यक्तियों के चयन का स्थान, सहमति पर आधारित लोकतन्त्र का माध्यम, ससदीय विपक्ष—विपक्ष का संगठन, विपक्ष के कार्य, आलोचना, शासन की वैध-त्विता नीति का प्रचार, सरकारी नीति को प्रभावित करना, लोकतन्त्र की सुरक्षा विपक्ष की उपादयता, ससदीय प्रतिनिधित्व, लोक सदन का अध्यक्ष—अध्यक्ष की मान्यता का आधार, अध्यक्ष का निर्वाचन, अध्यक्ष की शक्तियाँ व उसके कार्य, लोकसदन का प्रतिनिधित्व, लोक सदन की अध्यक्षता, लोक सदन सम्बन्धी प्रशासन, इंग्लैंड की समिति प्रणाली—मन्त्रि प्रणाली का विकास समितियों का कार्य, समितियों के प्रकार, सम्पूर्ण सदन की समिति, विविध समितियाँ, स्थाई समितियाँ, गर गरकारी विधेयक समितियाँ, सम्मिलित समितियाँ व्यवस्थापन कार्य, विधेयकों के प्रकार, मासिक विधेयक, व्यक्तिगत सदस्यों के विधेयक, व्यक्तिगत

विधेयक, व्यवस्थापन की प्रक्रिया—प्रस्तुतीकरण व प्रथम वाचन, द्वितीय वाचन, समिति स्तर, प्रतिवेदन स्तर, तृतीय वाचन, दूसरे सदन की प्रक्रिया, राजकीय स्वीकृति, वित्त विधेयकों के व्यवस्थापन की प्रक्रिया की विशेषताएँ, व्यक्तिगत सदस्यों के प्रस्तावों व विधेयकों से सम्बंधित प्रक्रिया की विशेषताएँ, व्यक्तिगत विधेयकों से सम्बंधित प्रक्रिया की विशेषताएँ, अस्थाई आजाय । १२०—१६७

८ दल प्रणाली

दल प्रणाली की उपादेयता, दल प्रणाली का विकास, द्विदलीय प्रणाली अथवा बहुदलीय प्रणाली ?—द्विदलीय प्रणाली का पक्ष बहुदल प्रणाली का विपक्ष सरकार का संगठन, सरकार का संचालन सरकार का स्थायित्व, सुशासन प्रशासकीय दायित्व बहुदल प्रणाली का पक्ष तथा द्विदलीय प्रणाली का विपक्ष लोकतन्त्र की अभिव्यक्ति लोकतन्त्र की रक्षा, समद्रीय जीवन की सन्तुष्टता प्रमुख राजनैतिक दल, रूढ़िवादी दल—रूढ़िवादी दल की नीति व उसका कार्यक्रम रूढ़िवादी दल की सदस्यता, रूढ़िवादी दल का संगठन, उदारवादी दल उदारवादी दल की नीति व उसका कार्यक्रम उदारवादी दल की सदस्यता उदारवादी दल का संगठन, श्रमिक दल, श्रमिक दल की नीति व उसका कार्यक्रम श्रमिक दल की सदस्यता, श्रमिक दल का संगठन अथवा राजनैतिक दल । १६८—१९०

९ कानून व न्याय

कानून का शासन, कानून के शासन का तात्पर्य—कानून की सर्वोपरिता, कानूनी समानता व्यक्ति के अधिकारों की रक्षा, कानून के शासन का व्यावहारिक रूप—कानून का शासन तथा अधिकारियों का विवेक, कानून का शासन तथा अधिकृत व्यवस्थापन, कानून का शासन तथा प्रशासनिक नियम कानून का शासन तथा गति व व्यवस्था, कानून का शासन तथा व्यक्ति के अधिकार कानून व न्याय व्यवस्था की विशेषताएँ—असहिताबद्ध रूप फौजदारी व दीवानी कानूनों का अंतर न्यायालयों की एकसूत्रता, माघारण कानून व माघारण न्यायालयों की प्रभुता न्यायाधीशों की स्वतंत्रता व निष्पक्षता, न्यायिक सर्वेक्षण जुरी की व्यवस्था निशुल्क कानूनी सहायता अंग्रेजी कानून के प्रकार—सामान्य कानून औचित्यपूर्ण नियम समद्रीय कानून अधिकृत व्यवस्थापन पर आधारित कानून, न्यायालयों की व्यवस्था, इंग्लैण्ड व वेल्स—फौजदारी न्यायस्थान, मजिस्ट्रेटों के न्यायस्थान क्वार्टर मैजिस्ट्रेट, ऐमार्डजिज, हाउस न्यायालय, केन्द्रीय फौजदारी न्यायालय फौजदारी अपील, इंग्लैण्ड व वेल्स—दीवानी न्याय-

काय, काउन्टी न्यायालय, उच्च न्यायालय, अपील न्यायालय स्कॉटलैण्ड—
फौजदारी न्यायालय, बग न्यायालय, जस्टिस आफ पीस न्यायालय, शरिफ
न्यायालय, उच्च न्यायालय, फौजदारी अपील, स्कॉटलैण्ड—दीवानी
न्यायवाय, शरिफ न्यायालय, दौरा न्यायालय, रक्षादिश भूमि न्यायालय,
उत्तरी आयरलैण्ड की न्याय व्यवस्था, अय न्यायालय । १६१—२१४

१० स्थानीय स्वशासन

स्थानीय स्वशासन का विचार—प्राचीनकालीन व्यवस्था, मध्यकालीन
व्यवस्था, आधुनिक व्यवस्था, स्थानीय स्वशासन का स्वरूप—ऐतिहासिकता,
विकासशीलता, स्वशासन, स्थानीय प्रशासन व केन्द्रीय शासन का सम्बन्ध—
व्यवस्थापन सम्बन्धी नियन्त्रण, वित्तीय नियन्त्रण, प्रशासनिक नियन्त्रण,
स्थानीय स्वशासन की विविध इकाइयाँ—परिषद, ग्रामीण जिला, नगरीय
जिला, काउन्टी, बगे, लन्दन के स्थानीय स्वशासन की इकाइयाँ, लन्दन
नगर निगम, लन्दन काउन्टी, केन्द्रीय बरो प्रमुखकारिणी समितियों का
निर्माण, स्थानीय निकायों के कार्य, स्थानीय निकायों की अथ व्यवस्था,
स्थानीय स्वशासन के सुधार के सुझाव । २१५—२३४

खण्ड २

संयुक्त राज्य अमेरिका

११ अमेरिका के संविधान का विकास व स्वरूप

अमेरिका के संविधान का विकास—उपनिवेश निर्माण, स्वतन्त्रता की ओर,
मवर्गीय व्यवस्था की स्थापना, सार्वभौम व्यवस्था की अंगपतता, पिता
डेलफिया सम्मेलन तथा नव संविधान का निर्माण, अमेरिका के संविधान
का स्वरूप—अमेरिका के संविधान का महत्त्व, आलेख रूप से अमेरिका का
संविधान—गणिप्त व लिखित संविधान, लिखित संविधान, अपना संवि
धान, राजनैतिक प्रणाली के रूप में अमेरिका का संविधान—न्याय का
अपना संविधान, अध्यक्षीय रूप का प्रतिनिधित्वगत गणतन्त्र, संघीय
स्वरूप, शक्ति का वृद्धिकरण तथा नियन्त्रण व सन्तुलन की प्रणाली,
नियन्त्रण व सन्तुलन की प्रणाली की अंगपतता व उगने कारण, परम्परागत,
कार्य के सम्बन्धों की स्वायत्ति, राजा विधि रूप, राष्ट्रपति द्वारा शासन
शासन का प्रयोग, अधिकार पत्र के रूप में अमेरिका का संविधान—धार्मिक
गन स्वतन्त्रता, उपाधियों के नियन्त्रण का विवेक, दास प्रथा की समाप्ति
सांख्यिक मतानुसार । २३७

१२ अमेरिका की सघ-व्यवस्था

सघीय व्यवस्था के आवश्यक तरब—राज्यों की स्वतंत्रता व राष्ट्रीय एकता का सामंजस्य, द्रुत शासन व शक्तियों का वितरण, दुहरी नागरिकता, सविधान की सर्वोच्चता, स्वतंत्र न्यायपालिका, अमेरिका की सघीय व्यवस्था का विश्लेषण—राज्यों की स्वतंत्रता तथा राष्ट्रीय एकता का सामंजस्य, द्रुत शासन व शक्तियों का वितरण, सघीय सरकार की शक्तियाँ, सघीय सरकार के लिये निषिद्ध शक्तियाँ राज्यों के लिये निषिद्ध शक्तियाँ, दुहरी नागरिकता, सविधान की सर्वोपरिता, सर्वोच्च न्यायालय, सहायक तत्व, अमेरिका की सघीय व्यवस्था तथा निहित शक्तियों की नीति—सिद्धान्त के उदय का आधार, सिद्धान्त का इतिहास, निहित शक्तियों की परिभाषा, निहित शक्तियों के प्रतिबंध, निहित शक्तियों के सिद्धांत का प्रभाव, मघीय केन्द्रीकरण—केन्द्रीकरण के कारण, भौतिक, आर्थिक व सामाजिक परिवर्तन, सर्वोच्च न्यायालय के नियम, विनियम सहायता अंतर्राष्ट्रीय स्थिति केन्द्र के प्रति जनता का सम्मान सघीय व्यवस्था क्या समाप्त हो चुकी है ?

२६६—२८६

१३ कांग्रेस

सीनेट—सीनेट की रचना, सीनेट की शक्तियाँ व उसके कार्य—व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्तियाँ कार्यपालिका सम्बन्धी शक्तियाँ, न्यायपालन सम्बन्धी शक्तियाँ सीनेट की शक्ति के आधार, सीनेट का मूल्यांकन—सीनेट का पक्ष, सीनेट का विपक्ष प्रतिनिधि सभा प्रथिनिधि सभा की शक्तियाँ व उसके कार्य—व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्तियाँ, कार्यपालन सम्बन्धी शक्तियाँ, न्यायपालन सम्बन्धी शक्तियाँ अमेरिका की व्यवस्थापन प्रक्रिया—विधेयता का प्रस्तुतीकरण छोट व प्रथम वाचन, समिति स्तर, सूचीकरण और द्वितीय वाचन, तृतीय वाचन, विधेयक दूसरे सदन में अमेरिका की समिति प्रणाली समितियों का सफटन, अमेरिका व इंग्लण्ड की समितियों की तुलना, विनिष्ट समितियाँ, अमेरिका व इंग्लण्ड की विनिष्ट समितियों की तुलना, नियम निर्मात्री समिति सम्मेलन समिति, सम्पूर्ण सदन की समिति, संचालन समिति, समितियों का कार्य व उनका महत्व समितियों के जघपन, अध्यक्ष जघपन का निर्वाचन, अध्यक्ष की शक्तियाँ—मन्त्र की अध्यक्षता व वक्ताओं के पोलने की व्यवस्था अनुमानन व व्यवस्था बनाये रखना नियमों की व्याख्या करना ।

१४ राष्ट्रपति

२८७—३१६

राष्ट्रपति का निर्वाचन, राष्ट्रपति के निर्वाचन के विविध चरण—प्रत्यागियों का मतानयन प्रचार अभियान निर्वाचक मण्डल का निर्वाचन मत

गणना व परिणाम, राष्ट्रपति की शक्तियाँ व उसके कार्य राष्ट्रपति मुख्य कार्यपालिका के रूप में—नियुक्तियों से सम्बंधित शक्तियाँ, सेवा से पृथक् करने की शक्ति, परराष्ट्र नीति व दीर्घ सम्बंध, राष्ट्रपति सेना प्रमुख के रूप में, राष्ट्रपति व व्यवस्थापन, राष्ट्रपति क्षमादाता के रूप में, राष्ट्रपति का मंत्रिमण्डल—मंत्रिमण्डल का संगठन, राष्ट्रपति व कांग्रेस—राष्ट्रपति कांग्रेस के कार्य को कैसे प्रभावित करता है, कांग्रेस राष्ट्रपति के कार्यों को कैसे प्रभावित करती है ।

३२०—३४५

१५ अमेरिका की न्यायपालिका

संघीय न्यायालयों के प्रकार व उनका संगठन—व्यवस्थापक न्यायालय, सर्वोच्च न्यायालय, जिला न्यायालय, संघीय अपील न्यायालय, सर्वोच्च न्यायालय का प्रारम्भिक न्यायक्षेत्र, सर्वोच्च न्यायालय का अपील सम्बंधी न्यायक्षेत्र, न्यायिक पुनर्निरीक्षण, न्यायिक पुनर्निरीक्षण की शक्ति का आधार, न्यायिक पुनर्निरीक्षण का स्वरूप, न्यायिक पुनर्निरीक्षण का मूल्यांकन, सर्वोच्च न्यायालय की कार्य प्रणाली—तक का सुकराती ढंग, शुक्रवार सम्मेलन, लिखित मतों की अभिव्यक्ति, नियमां का परिवर्तन ।

३४६—६५

१६ अमेरिका के राजनैतिक दल

राजनैतिक दलों की उत्पत्ति, द्वितीय प्रणाली के उदय के कारण—पूर्व परम्परा व अनुभव, शासन प्रमुख के निर्वाचन की व्यवस्था, एक सदस्यीय निर्वाचनक्षेत्र, द्वितीय प्रणाली के उदय के परिणाम, राजनैतिक दलों की विशेषताएँ—विचारधारा सम्बंधी आधारभूत अंतरों का अभाव, वर्गीय स्वरूप, राजनैतिक दलों का संगठन—राष्ट्रीय सम्मेलन, राष्ट्रीय समिति, राष्ट्रीय अध्यक्ष, राष्ट्रीय समिति सचिवालय, राजनैतिक दलों का क्रिया कलाप, अमेरिका की दल प्रणाली का मूल्यांकन—दलों का विवेकीकृत रूप, दलपरस्ती, दल प्रणाली के पक्ष में, इंग्लैंड की दल प्रणाली से तुलना ।

३६६—३७६

१७ अमेरिका के राज्यों का शासन

राज्यों के संविधान, व्यवस्थापिका, कार्यपालिका—राज्यपाल, न्यायपालिका—सर्वोच्च न्यायालय, माध्यमिक न्यायालय, जिला या काउंटी न्यायालय छोटे न्यायालय विधेय न्यायालय ।

३७७—३८३

१८ अमेरिका का स्थानीय शासन

स्थानीय शासन की इकाइयाँ—काउंटी, टाउन, टाउनशिप नगर, स्थानीय शासन का न्यायक्षेत्र, स्थानीय शासन की अव्यवस्था,

नगर निकायो के आय के साधन , वर , विशेष वर , जुरमाने व फीस , नगर निकायो द्वारा संचालित सेवायें , राजकीय सहायता , नगर निकायो की ऋणप्रस्तुता ।

३८४—३९२

खण्ड ३

स्विटजरलण्ड

१६ स्विटजरलण्ड के संविधान का विकास व उसका स्वरूप

स्विटजरलण्ड का संवधानिक महत्व—प्रत्यक्ष लोकनयन का अस्तित्व , विविधता में एकता , स्थाई तटस्थता , स्विटजरलण्ड के संविधान का विकास—पुराना मवग , एकता की ओर सन् १८०३ का मध्यस्थता अधिनियम , वर्तमान संविधान का निर्माण , स्विटजरलण्ड के संविधान की मूल्य विशेषतायें आलेख रूप में—निमित्त व लिखित संविधान , अचल संविधान , मशोधन की प्रक्रिया , मशोधन का आरम्भ , मशोधन का पुष्टिकरण राजनैतिक प्रणाली के रूप में—निराला मध , निराला लोकनय , निराली समदीय व्यवस्था , अधिकार पत्र के रूप में । ३९५—४१५

२० स्विटजरलण्ड की संघीय व्यवस्था

संघ के निर्माणक तत्त्व—संविधान की सर्वोच्चता , गतियों का वितरण गायपालिका की सर्वोच्चता ऊपरी सदन में इकाइयों का समान प्रतिनिधित्व , मशोधन काय में इकाइयों का अधिकार , स्विटजरलण्ड का संघ व संघात्मकता के तत्त्व—संविधान की सर्वोच्चता गतियों का वितरण गायपालिका की सर्वोच्चता ऊपरी सदन में इकाइयों का प्रतिनिधित्व संविधान का मशोधन व मध की इकाइया , केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति । ४१६—४२४

२१ स्विटजरलण्ड की संघीय व्यवस्थापिका

संघीय व्यवस्थापिका की विशेषतायें—संघ की सर्वोच्चता , समानपदी द्विमण्णीय व्यवस्था संघीय सभा का सपठा , राष्ट्रीय सभा—रचना , गायपालिका मन्त्रियों की गाय्यता व प्रतिग्रह , निर्वाचन , बैठक , अध्याय उपाध्यय राज्य मन्त्रा—रचना , कायपालिका मन्त्रियों की योग्यता व प्रतिग्रह , निर्वाचन बैठक अध्याय उपाध्यय संघीय सभा की गतियाँ व काय—व्यवस्थापन मन्त्र की अधिकार , निर्मुक्ति मन्त्रों की अधिकार वित्त मन्त्र की अधिकार , नियंत्रण मन्त्रों की अधिकार , निम्न मन्त्रों की अधिकार , वक्ता व मन्त्रचित

अधिकार , न्याय सम्बन्धी अधिकार , कानून निर्माण की प्रक्रिया—विधेयक का प्रस्तुतीकरण , प्रथम चरण द्वितीय चरण—प्रस्ताव व मुभावा , सघीय सभा द्वारा विचार , काय विभाजन , समिति स्तर , प्रति वेदन तथा स्वीकृति , प्रकाशन , सघीय सभा का मूल्यांकन । ४२५—४३६

२२ स्विटजरलैंड की सघीय परिषद

सघीय परिषद की रचना—अप्रत्यक्ष निर्वाचन , परम्परागत प्रतिवध , निश्चित सदस्य सख्या व कायकाल , अध्यक्ष पद , कायपालिका के विभागों का वितरण , सघीय परिषद के अधिकार व काय—काय-पातन सम्बन्धी अधिकार , व्यवस्थापन सम्बन्धी अधिकार , नाय सम्बन्धी अधिकार , सघीय परिषद व संसद मंत्रिया का निराला उत्तरदायित्व , मामूहिक उत्तरदायित्व का अस्तित्व , निराला उत्तरदायित्व क्यों ? सघीय परिषद की विशेषतायें—बहुल कायपालिका , संसदीय व अध्यक्षीय प्रणालियों के बीच का माग , उत्तरदायित्व व स्थायित्व का उप योगी याग , निंदनीयता , विशेषणों की मंत्रिपरिषद । ४३७—४५१

२३ स्विटजरलैंड की सघीय न्यायपालिका

सघीय न्यायपालिका का संगठन व उसका विकास—संगठन , विकास , सघीय न्यायमण्डल—रचना , न्यायक्षेत्र , सघीय कानून का रियायत , मूल न्यायाधिकार , न्यायक्षेत्र सम्बन्धी सह अधिकार , व्यक्ति के सवधानिक अधिकारों की रक्षा , जासिक न्यायिक पुनर्निरीक्षण , कायप्रणाली , स्विटजरलैंड का सघीय न्यायमण्डल व अमेरिका का सर्वोच्च न्यायालय—आकार सम्बन्धी अन्तर , न्यायाधीशों की नियुक्ति व कायकाल सम्बन्धी अन्तर , न्यायक्षेत्र सम्बन्धी अन्तर , कैंटनों के न्यायालय—दीवानी न्यायालय , फौजदारी न्यायालय । ४५२—४६०

२४ स्विटजरलैंड के राजनतिक दल

दल प्रणाली का विकास , विविध दलों की नीतियाँ—कथोलिक दल , श्रांतिकारी दल , समाजवादी दल , कृषक दल , स्वतंत्र दल , उदारवादी दल , साम्यवादी दल , दल प्रणाली का मूल्यांकन । ४६१—४६८

२५ स्विटजरलैंड का लोकतंत्र

स्विटजरलैंड के प्रत्यक्ष लोकतंत्र का आधार—संवैधानिक पक्ष , व्यावहारिक पक्ष , प्रत्यक्ष लोकतंत्र की विधियाँ—लोक सभाय , जनमत संग्रह आरम्भक केन्द्र में प्रत्यक्ष लोकतंत्र—जनमत संग्रह , अनिवार्य जनमत संग्रह , वकल्पिक जनमत संग्रह , आरम्भक , कैंटनों में प्रत्यक्ष लोकतंत्र—स्थानीय सभायें , जनमत संग्रह , आरम्भक , प्रत्यक्ष लोकतंत्र की व्यवस्था

स्था का भूल्यांकन—प्रत्यक्ष लोकतंत्र का पक्ष, प्रत्यक्ष लोकतंत्र का विपक्ष, प्रत्यक्ष लोकतंत्र की सफलता के कारण—तटस्थता की नीति ।

४६६—४८३

खण्ड ४

सोवियत रूस

- २६ रूस के संविधान का विकास व उसका स्वरूप
रूस के संविधान की पृष्ठभूमि व उसका विकास—निरकुशता की परम्परा, प्रतिरोध व सुधार, पीटर व बैयेडीन द्वितीय का शासनकाल, अलक्जेंडर प्रथम व द्वितीय का शासनकाल, अलक्जेंडर तृतीय व निकोलस द्वितीय का शासन काल, सर्वधार्मिकता की ओर, रूस की पहली व्यवस्थापिका, साम्यवादी क्रांति की ओर, १९१७ की फरवरी माघ की क्रांति व आरसाही का अंत, अक्टूबर १९१७ की साम्यवादी क्रांति, सन् १९१८ का संविधान, सन् १९३६ के संविधान का निर्माण, रूस के वर्तमान संविधान की विशेषताएँ आलेख की दृष्टि से—लिखित संविधान, अचल संविधान, राजनैतिक व्यवस्था की दृष्टि से—समाजवादी लोकतंत्र, विभिन्न समदीय शासन, राजनैतिक व सांस्कृतिक सघ एक दल का शासन, व्यक्ति के अधिकारों की व्यवस्था की दृष्टि से—अधिकारों की समाजवादी व्यवस्था, यायिक पुनर्निरीक्षण का अस्तित्व । ४८७—५०४
- २७ रूस की संघीय व्यवस्था
सोवियत रूस का सांस्कृतिक सघ, सोवियत रूस का आर्थिक सघ, सोवियत रूस का राजनैतिक सघ, सोवियत सघ के एकात्मकता के लक्षण, रूस के संविधान की सघात्मकता की वस्तुस्थिति । ५०५—५१३
- २८ रूस की मौलिक अधिकारों की व्यवस्था
मौलिक अधिकारों की योजना की विशेषताएँ—समाजवादी स्वरूप, उद्देश्य व साधनों का सामाजिक, सर्वव्यापकता विविध मौलिक अधिकार—काम का अधिकार, अवकाश व आराम का अधिकार शिक्षा का अधिकार, संगठन का अधिकार, भाषण व अभिव्यक्ति का अधिकार व्यक्तिगत स्वतंत्रता व गृह सुरक्षा का अधिकार, धर्म व अध्यात्म सम्बंधी स्वतंत्रता, जातीय व राष्ट्रीय समानता का अधिकार, स्त्री-पुरुष की समानता का अधिकार, राजनैतिक दारण का अधिकार मौलिक दंतव्य—संविधान व कानूनों का पालन, धर्म अनुशासन का

पालन , सावजनिक वतव्यो वा पालन , समाजवादी व्यवहार के नियमों का आदर , सामाजिक सम्पत्ति की रक्षा , सैनिक वतव्य , रूम की मोनिक अधिकारों की व्यवस्था का मूल्यांकन—योजना का विपक्ष , योजना का पक्ष ।

५१४—५२५

२६ रुस की सर्वोच्च सोवियत

सर्वोच्च सोवियत का संगठन व उसकी रचना—द्विसदनीय व्यवस्थापिका, रचना , सदस्यों के अधिकार तथा दायित्व , सर्वोच्च सोवियत का कार्य-काल व उसके सत्र , सर्वोच्च सोवियत की कार्यप्रणाली—समान अधिकार प्राप्त दोनों सदन , अध्यक्ष , व्यवस्थापन प्रक्रिया , सर्वोच्च सोवियत के अधिकार व कार्य—व्यवस्थापन सम्बन्धी अधिकार , कार्यपालन सम्बन्धी अधिकार , सर्वोच्च सोवियत का मूल्यांकन—संवैधानिक पक्ष , व्यावहारिक पक्ष ।

५२६—५३२

३० रुस की प्रेसीडियम

प्रेसीडियम की रचना , प्रेसीडियम के अधिकार व कर्तव्य—सर्वोच्च सोवियत के सत्रावसान के समय , कार्यपालन सम्बन्धी अधिकार , व्यवस्थापन सम्बन्धी अधिकार , सर्वोच्च सोवियत के सत्र के समय , औपचारिक कार्यपालिका के कार्य , व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्य , कार्य सम्बन्धी कार्य , प्रेसीडियम व सर्वोच्च सोवियत ।

५३३—५३६

३१ रुस का मन्त्रिमण्डल

संगठन—अध्यक्ष , उपाध्यक्ष , दो प्रकार के मन्त्री , राजकीय नियंत्रण मन्त्रालय , आर्थिक सोवियत , अधिकार एवं कार्य , मन्त्रिमण्डल का मूल्यांकन—संवैधानिक पक्ष , व्यावहारिक पक्ष ।

५४०—५४५

३२ रुस की न्यायपालिका

कानून का साम्यवादी रूप , सोवियत न्यायपालिका का उद्देश्य , सोवियत न्याय प्रणाली की विशेषताएँ—प्रशासन का अंग , न्यायाधीशों का निर्वाचन , एसेसरो का निर्वाचन , प्रत्यावर्तन की व्यवस्था , व्यक्तिगत स्वतन्त्रता की रक्षा , खुली सुनवाई , एकसी न्यायव्यवस्था , न्यायपालिका का संगठन—पिरामिड जैसा संगठन , साथी न्यायालय , जज न्यायालय , गणतन्त्रों के उच्च न्यायालय , सोवियत संघ का सर्वोच्च न्यायालय—संगठन व कार्य विधि , अधिकार व कार्य , न्यायिक पुनर्निरीक्षण के अधिकार का अस्तित्व सोवियत रुस के विशिष्ट न्यायालय , सोवियत संघ का प्रोक्वोरेटर जनरल , प्रोक्वोरेटर पद की शृद्धता व नियुक्ति , प्रोक्वोरेटर के अधिकार व कार्य , सोवियत न्याय व्यवस्था का मूल्यांकन ।

५४६—५५६

३३ रुस की सोवियत प्रणाली

सोवियतो का रूप , सोवियतो का संगठन—प्रारम्भिक सोवियत , जिला सोवियत प्रांतों की सोवियतें , मघ के गणराज्यों की सोवियतें , सर्वोच्च सोवियत सोवियतो का निर्वाचन , सोवियतो के कार्य ।

५६०—५६४

३४ रुस का साम्यवादी दल

साम्यवादी दल के संगठन सम्बन्धी सिद्धांत—बाह्य एकाधिकारवाद , आंतरिक एकाधिकारवाद , लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण का अर्थ , लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण का व्यावहारिक रूप , कठार दलीय अनुशासन , साम्यवादी दल की सदस्यता , साम्यवादी दल का संगठन—दल व प्रारम्भिक अंग , नगर व जिला सम्मेलन , अखिल राष्ट्रीय कांग्रेस केन्द्रीय समिति , प्रेसीडियम अर्थ सहायक अंग , साम्यवादी दल का महत्व—साम्यवादी दल तथा समाजवादी व्यवस्था , साम्यवादी दल तथा सरकार , साम्यवादी दल तथा सोवियत , साम्यवादी दल तथा अर्थ संगठन साम्यवादी दल तथा अर्थ छांट साम्यवादी सहायक संगठन ।

५६५—५८०

३५ रुस का सोवियत सघ—लोकतन्त्र या अधिनायकतन्त्र ?

लोकतन्त्रोप अधिनायकतन्त्र , रूसी लोकतन्त्र तथा राजनैतिक स्वतन्त्रता—व्यवहारिक तथा व्यक्तिगत स्वतन्त्रता राजनैतिक संगठन व अल्पसंख्यकों की स्वतन्त्रता निर्वाचन सम्बन्धी स्वतन्त्रता ।

५८१—६०६

खण्ड १

इंग्लैण्ड

अंग्रेजी संविधान का विकास व स्वरूप

“हम अंग्रेजों को अपने संविधान पर गव है। यह ईश्वर की देन है। इस सम्बन्ध में अन्य किसी देश पर उसकी इतनी कृपा नहीं हुई है।”

—चार्ल्स डिकिंस

अंग्रेजी संविधान के अध्ययन को विश्व की राजनतिक प्रणालियों के अध्ययन की कुड़ी कहा जाता है। ग्रेट ब्रिटेन संसदीय लोकतन्त्र का मातृ देश रहा है। द्विसदनीय संसद प्रणाली (Bicameralism), कानून का शासन (Rule of Law) तथा लचीले संविधान के मिश्रित जस राजनतिक विचारों का प्रयोग सबसे पहले तथा मफलता के साथ यही किया गया। ग्रेट ब्रिटेन में विकसित जनेक राजनतिक विचारों की छाप विश्व के अनेक संविधानों पर पाई जाती है। यही कारण है कि अंग्रेजी संविधान को ‘मातृ संविधान’ कह कर पुकारा जाता है।

राजनैतिक पृष्ठभूमि

प्रत्येक देश की प्राकृतिक दशा, उसके निवासी व उसकी धार्मिक, सामाजिक व आर्थिक दशा का प्रभाव उसके राजनैतिक स्वरूप पर अवश्यमेव पड़ता है। ग्रेट ब्रिटेन के विषय में भी यह सत्य है। अतः यह आवश्यक है कि उसके संविधान का अध्ययन हम उपर्युक्त बातों के अध्ययन में प्रारम्भ करें, जिससे वहाँ के राजनतिक दृश्य को हम भली प्रकार समझ सकें।

भूमि—ग्रेट ब्रिटेन केवल ६३३७१ वर्ग मील का एक छोटा-सा द्वीप है। इंग्लण्ड, वेल्स, स्कॉटलण्ड, उत्तरी आयरलण्ड तथा मानद्वीप व चैनल इसमें सम्मिलित हैं। ग्रेट ब्रिटेन यूरोप के उत्तर पश्चिमी काने पर स्थित है और लगभग २० मील चौड़ा इंगलिश चैनल इसे यूरोपीय महाद्वीप से पृथक् करता है। इस सम्बन्ध में यह स्मरणीय है कि इस चैनल ने सत्रहवीं व अठारहवीं शताब्दी में ग्रेट ब्रिटेन को बाहरी आक्रमणों से बचाये रखा, जिससे अंग्रेज लोग अपने का सुरक्षित समझते रहे और इस प्रकार उन्हें स्वतन्त्र संस्थाओं को विकसित करने व उन्हें शक्तिशाली बनाने का अवसर मिलता रहा। चैनल के कारण ही अंग्रेजों में पृथक्ता की भावना बनी रही और यूरोप में होने वाली क्रान्तियों का प्रभाव ग्रेट ब्रिटेन पर न पड़ा। परिणामस्वरूप अंग्रेजों को क्रान्ति से विकास अधिक पसंद रहा। ध्यान देने की

४ विश्व के प्रमुख सविधान

बात यह भी है कि ग्रेट ब्रिटेन की स्थिति केन्द्रीय है और इस कारण सरलतापूर्वक, विशेषतः अमेरिका की खोज के बाद, यह विश्व के व्यापार का केन्द्र बन गया और अन्त में साम्राज्य निर्माण में सफल हुआ।

निर्याती व घम—ग्रेट ब्रिटेन में लगभग ५०,२११,६०२ लोग रहते हैं। मूल रूप से अंग्रेज लोग अनेक जातियों से उत्पन्न हैं। विविध जातियाँ ग्रेट ब्रिटेन में आयी और उस पर विजय प्राप्त की। इस प्रकार देश में सल्ट्स- (Celts), रोमन (Romans), एंग्लो-सैक्सन (Anglo Saxon), डेन्स (Danes) व नोमन्स (Normans) आदि अनेक जातियों का उद्भव हुआ। पर अच्छाई यह रही है कि विविध जातियों सदा परस्पर मिल कर एक होती रही हैं, और यही कारण है कि यहाँ सामान्य संस्कृति, भाषा व इतिहास का विकास सम्भव हो सका है। ग्रेट ब्रिटेन के लोगों में घम की विविधता भी पाई जाती है। बहु-संख्यक लोग यद्यपि प्रोटेस्टेंट ईसाई घम के अनुयायी हैं, पर कुछ प्राचीन धनीमानी लोग अब भी कथोलिक हैं। प्रोटेस्टेंट चर्च स्वयं अनेक भागों में विभक्त है, जैसे, इंग्लैण्ड का चर्च, स्वीडिस्ट लोग, बैपटिस्ट लोग व प्रेस्बिटेरियन लोग, पर अधिकतर लोग इंग्लैण्ड के चर्च के अनुयायी हैं। स्कॉटलैण्ड में अधिकांश लोग स्क्वैटलैण्ड के प्रेस्बिटेरियन चर्च के अनुयायी हैं।

सामाजिक व आर्थिक दृष्टि—ग्रेट ब्रिटेन एक अत्यधिक औद्योगिक देश है। कारखानों में काम करने वालों का प्रतिशत लगभग ५४ है जबकि लगभग केवल ६ प्रतिशत लोग कृषि पर निर्भर हैं। शेष लोग मध्यम वर्ग के हैं जिनमें व्यापारी, दुकानदार व अन्य व्यवसायों के लोग सम्मिलित हैं। यहाँ यह स्मरणीय है कि उन्नीसवीं शताब्दी के राजनैतिक मंच पर मध्यम वर्ग का ही प्रभुत्व रहा था, जिसके कारण उदार दल का उदय हुआ था। बड़े-बड़े उद्योगों के विकास के साथ-साथ सम्पत्ति का संप्रभु और पूँजी का एकाधिकार बढ़ा और मध्यम वर्ग का महत्व कम हो गया। इसके बाद समाज पूँजीपतियों व श्रमिकों के दो वर्गों में विभक्त हो गया और आज तक देश का दलीय ढाँचा समाज के इसी विभाजन पर आधारित है। पूँजीपति लोग अपने पूँजीवादी हितों के कारण उच्च माध्यमिक वर्ग के रूप में संगठित हैं और कृतिवादी दल (Conservative Party) उनका प्रतिनिधित्व करता है। कारखानों में काम करने वाले श्रमिकों, बावजूद कमचारियों, दुकानदारों आदि की एक बहुत बड़ी जनसंख्या का प्रतिनिधित्व श्रमिक दल (Labour Party) करता है। अंग्रेज लोगों की उत्पादक व औद्योगिक क्षमता के विषय में भी यहाँ संशय में विचार करने की आवश्यकता नहीं होगी। प्राकृतिक साधनों की दृष्टि से ग्रेट ब्रिटेन मूल रूप से गरीब है। कोयले व सोहे का यद्यपि वह धनी है, तथापि रबर, तेल, लकड़ी, व अन्य कच्चे माल के लिए उसे अन्य देशों पर निर्भर रहना पड़ता है। कच्चे माल की इस खोज व कारखानों में बन हुए माल की खपत के लिए बाजार ढूँढ़ने की आवश्यकता के ही कारण अंग्रेज लोग साम्राज्य निर्माण के लिए प्रेरित हुए।

और बाद में जन्म महान औद्योगिक शक्तियों के रूप में संयुक्त राज्य अमेरिका, जापान व जर्मनी का उदय हुआ, तो वे विश्व के औद्योगिक मंच पर अपना प्रभुत्व न रख सके।

अंग्रेजी संविधान की परिभाषा व उसके निर्माणक तत्व

परिभाषा

फ्रांसीसी विचारक टोक्यूविली (Tocqueville) ने कहा था कि "इंग्लैण्ड में संविधान जैसी कोई वस्तु नहीं है।"¹ अमेरिका के थोमस पेन (Thomas Pain) ने इसी विचार का समर्थन किया है। उसके मतानुसार "किसी संविधान की वास्तविक कहे जान के लिए यह आवश्यक है कि उसे लिखित रूप में दिखाया जा सके और चूँकि इंग्लैण्ड ऐसा नहीं कर सकता, उसका कोई संविधान नहीं है।"² पर उक्त दोनों आलोचकों का विचार अनुचित है। उनका ध्यान केवल संविधान के स्वरूप पर केन्द्रित है उसके तत्व पर नहीं। डॉ. टोक्यूविली व पेन दोनों ही यह धारणा लेकर चले हैं कि संविधान एक आलेख के रूप में होना चाहिए और उसका अधिकार किसी संविधान सभा द्वारा निम्न कानूनों के रूप में होना चाहिए। चूँकि अंग्रेजी संविधान के विषय में ऐसी बात नहीं है, उन्होंने यह निष्कर्ष निकाला है कि इंग्लैण्ड में कोई संविधान नहीं है। यह विचार वस्तुतः त्रुटिपूर्ण है। अब यह सभी स्वीकार करते हैं कि संविधान का पूर्ण रूप से लिखित होना आवश्यक नहीं है। आवश्यक केवल यह है कि कुछ ऐसे नियमों का अस्तित्व हो, जिनके द्वारा देश की शासन-व्यवस्था के ढाँचे का स्वरूप निर्धारित हो सके और वहाँ की सरकार की कार्य प्रणाली के विषय में जाना जा सके। यह नियम लिखित व अलिखित दोनों प्रकार के हो सकते हैं। इस प्रकार इस आधार पर कि इंग्लैण्ड का संविधान अधिकांश प्रथाओं के रूप में है, यह कहना त्रुटिपूर्ण है कि वहाँ कोई संविधान नहीं है। इसका विपरीत वहाँ का संविधान विश्व का प्राचीनतम लोकतान्त्रिक संविधान है।

निर्माणक तत्व

अंग्रेजी संविधान वस्तुतः धीरे-धीरे विवक्षित हुआ है। यही कारण है कि इसे इतिहास का उत्पादन कहा जाता है। विकास की इस प्रक्रिया में अनेक तत्वों ने मिल कर अंग्रेजी संविधान को उसका आधुनिक रूप प्रदान किया है। इन तत्वों का विवेचन हम निम्न शीर्षकों में कर सकते हैं

संवैधानिक समझौते—जैसा ऑग (Ogg) ने कहा है गवर्धानिक समझौते वे समझौते हैं जो समय समय पर इंग्लैण्ड के राजा व वहाँ की प्रजा में ऐसे समयों पर

1 "In England the Constitution there is no such thing"

—Alexis de Tocqueville

2 "Constitution to be real must be produced in a written form and as England cannot produce it, it has no Constitution.

—Thomas P

हुए, जब राजा ने अपनी शक्ति का दुरुपयोग किया और जनता की ओर से अपन अधिकारों के लिए जा दोहन किये गये। परिणामस्वरूप इन समझौतों में राजा की शक्ति व प्रजा के अधिकारों की परिभाषा करने का प्रयत्न किया गया है। वस्तुतः इंग्लैण्ड का लोकतन्त्रीकरण अधिकांश इसी समझौतों के माध्यम से हुआ है। ये समझौते सवधानिक चरण (Constitutional landmarks) कहे जाते हैं क्योंकि लोकतन्त्रीकरण के मार्ग के उन स्थलों का बोध होता है, जिनसे आगे इंग्लैण्ड लोकतन्त्रीय व्यवस्था की ओर अग्रसर होता गया। सन् १२१५ का मग्नाकार्टा (Magna Carta of 1215), १६२८ का पिटीशन आब राइट्स (Petition of Rights of 1628) तथा १६८९ का बिल ऑफ राइट्स (Bill of Rights of 1689) आदि इनमें से मुख्य हैं।

सवधानिक कानून—अंग्रेजी सविधान का विकास सवधानिक कानूनों के द्वारा भी हुआ है। यहाँ की संसद न समय समय पर अनेक कानून बनाय है जिनका सम्बन्ध देश के प्रशासनिक ढाँचे के संचालन, मताधिकार को व्यापक बनाने, लाड लोगों की शक्ति को सीमित करने और जनता की स्वतन्त्रताओं का निर्धारण करने में रहा है। इन सब विषयों से सम्प्रतिष्ठ कानून बना कर संसद ने सविधान को सजीव बनाया है। सन् १८३२, १८६७ व १८८४ के रिफॉर्म एक्ट (Reform Acts), १६७९ के हैबेस कोर्पस (Habeas Corpus) एक्ट, १७१६ के सेप्टेनियल (Septennial) एक्ट, १८७२ के पार्लियामेंट एण्ड म्यूनिसिपल इलेक्शन एक्ट, १९११ के पार्लियामेंट एक्ट और १९१८ के रिप्रेजेंटेशन ऑफ दी पीपुल्स जैसे अनेक सवधानिक कानून विद्यमान हैं।

‘यायिक व्याख्याएँ व कानूनी टीकाएँ’—यायाधीशों ने भी अंग्रेजी सविधान के निमाण में सदा से योग दिया है। ‘यायाधीशों’ ने अपने निणयों में सवधानिक कानूनों की व्याख्या की है। इंग्लैण्ड में जो स्वतन्त्रता नागरिकों को प्राप्त है, वह सविधान का अंग इसलिए हो गई है कि ‘यायाधीशों’ की टीकाओं द्वारा उसे समय-समय पर परिभाषित किया जाता रहा है। सन् १६७० का बूशेल्ल (Bushells) का मामला इसका उदाहरण है। ब्रिक्ली ने भी देश के सविधान पर टीकाएँ लिखी हैं और सविधान की धाराओं के क्षेत्र की परिभाषा व उसकी व्याख्या की है। उन्होंने संसद को इस बात के लिये प्रोत्साहित किया है। उनके द्वारा दूढ़ हुए सविधान के दोषों को वह दूर करे और इस प्रकार सविधान के रूप को परिमार्जित करने में उन्होंने अपना योगदान किया है। इन टीकाओं में ब्लैकस्टोन (Blackstone), कोक (Coke) और डाइसी (Dicey) की टीकाएँ प्रसिद्ध हैं। उदाहरणार्थ, डाइसी ने कानून के शासन (Rule of Law) व प्रथाओं (Conventions) का एक अत्यन्त शास्त्रीय विश्लेषण प्रस्तुत किया है।

सामान्य कानून—सविधान का निर्माण ‘यायिक निणयों’ के द्वारा भी हुआ है। ‘यायाधीशों’ ने अपने निणयों में ऐसे अनेक सिद्धांतों का प्रतिपादन किया

है, जिन्होंने समय बीतने पर कानून जसी महत्ता प्राप्त कर ली है। इन सिद्धांतों व नियमों की कोई सहिता नहीं बनी है और न इन्हें देश की संसद द्वारा पारित किया गया है, फिर भी 'यायालय' उन्हें मान्यता देते हैं। यदि उनका उल्लंघन होता है, तो उनके विषय में 'यायालय' में अभियोग चलाया जा सकता है और उल्लंघन करने वाले को दण्ड दिया जाता है। जैमा ऑग (Ogg) ने कहा है "सामान्य कानून में वे सब रीति रिवाज एवं प्रथाएँ सम्मिलित हैं, जिनका रूप शताब्दियों के प्रयोग के कारण अनिवार्य व अमिट हो गया है।¹ सामान्य कानून द्वारा, वस्तुतः अंग्रेजी संविधान के कुछ अत्यंत महत्वपूर्ण सिद्धांतों का प्रतिपादन होता है। उदाहरण के लिए हम जूरी द्वारा लोगों के मुकद्दमों की सुनवाई की व्यवस्था को ले सकते हैं, जो सामान्य कानून की दन है।

संवैधानिक परम्पराएँ—संवैधानिक परम्पराओं में व अलिखित व असंगृहीत रिवाज, प्रथाएँ व लोगो व अभ्यास सम्मिलित होते हैं, जो प्रत्येक देश के शासन के संचालन के लिए बड़े महत्व के होते हैं। परम्पराएँ संसद के कानून की तरह लिखित रूप में नहीं होती, वरन् उनका रूप एक ऐसी अलिखित सहिता जैसा होता है, जिसका पालन करना सरकार के लिए नतिक रूप से आवश्यक होता है। 'यायालय' उन्हें मान्यता नहीं दते। यदि किसी परम्परा का उल्लंघन हो, तो इस सम्प्रदाय में कोई अभियोग नहीं चलाया जा सकता और न कोई दण्ड ही दिया जा सकता है। इस प्रकार, परम्पराओं के पीछे कोई कानूनी शक्ति नहीं होती और न उन्हें क्रियान्वित करने के लिए 'यायालयों व पुलिस की शक्ति का प्रयोग ही किया जा सकता है। अंग्रेजी शासन प्रणाली में इस प्रकार की अनेक परम्पराओं का प्रयोग होता है और वे परम्पराएँ वहाँ के संविधान का मुख्य अंग हैं।

अंग्रेजी संविधान की कुछ प्रमुख परम्पराएँ निम्नलिखित हैं

- १ वष में कम से कम एक बार संसद अवस्य बुलाई जाती है।
- २ राजा मंत्रिमण्डल की बैठकों में सम्मिलित नहीं होता।
- ३ राजा अपने मंत्रियों का परामर्श सदा स्वीकार कर लेता है।
- ४ राजा संसद द्वारा पारित विधेयकों को सदा स्वीकृति प्रदान कर देता है।
- ५ लोक सभा का अध्यक्ष राजनीति में भाग नहीं लेता।
- ६ लाइ सभा का अविवेशन जब 'यायालय' के रूप में होता है, तो केवल कानूनी लाइ ही उपस्थित होते हैं।
- ७ प्रायः सभी राजकीय विशेषाधिकारों का प्रयोग मंत्रियों द्वारा किया जाता है।

¹ Common Law consists of a vast body of legal precepts and usages which through the centuries have acquired binding and almost immutable character "

८ मंत्रिगण लोक सभा के प्रति उत्तरदायी होते हैं।

९ यदि कोई मंत्रिमण्डल सदन का विश्वास खो देता है, तो वह त्याग पत्र दे देता है, आदि, आदि।

इस प्रकार, अंग्रेजी संविधान एक मिश्रित वस्तु है। यह एक तत्व से नहीं बरन् अनेक तत्वों से निर्मित है, जैसे, सैद्धान्तिक समझौते, संसदीय कानून, न्यायिक निर्णय, कानूनी टीकाएँ व परम्पराएँ। जैसा मुरो ने कहा है, "यह संस्थाओं, सिद्धांतों व व्यवहार की नियाओं का मिश्रण है और अधिकारपत्रों, कानूनों, न्यायिक निर्णयों, सामान्य कानून, उदाहरणों, रिवाजों व परम्पराओं के योग से बना हुआ है। वह किसी एक आलेख के रूप में नहीं है, बरन् सबूतों आनेख उसमें सम्मिलित है। उसके स्रोत एक न होकर अनेक हैं।"¹ अंग्रेजी संविधान के निर्माणिक तत्वों के विषय में ब्राइस ने भी ऐसा ही विचार व्यक्त किया है और कहा है कि "लोगों की भावनाओं में अथवा लिखित रूप में विद्यमान प्राचीन उदाहरणों का समूह, बकीलों व राजनेताओं के कथन, अनेक प्रथाएँ, रिवाज, कल्पनाएँ व भावनाएँ, जिनका प्रभाव सरकार की कार्य प्रणाली पर पड़ता है तथा अनेक संसदीय कानून अंग्रेजी संविधान में सम्मिलित हैं।"²

अंग्रेजी संविधान का विकास

जैसा ऊपर कहा गया है, अंग्रेजी संविधान धीरे धीरे कालान्तर में विकसित हुआ है। उसे कभी भी किसी संविधान सभा ने एक समय पर नहीं बनाया, बरन् इसका विकास लोगों की राजनैतिक चेतना की पुष्कार के साथ साथ उसकी आवश्यकतानुसार धीरे धीरे हुआ है। अंग्रेजों का सैवधानिक इतिहास अत्यन्त प्राचीन है। वह लगभग १३०० वर्ष पुराना है। अतः उसका पूरा विवरण यहाँ देना सम्भव नहीं है। फिर भी उसके इतिहास का सार यह कहकर संक्षेप में व्यक्त किया जा सकता है कि निरंकुश राजतन्त्र को शांतिपूर्ण ढंग से बर्धानिक राजतन्त्र के रूप में रूपांतरित कर दिया गया है। शान्तिपूर्ण विकास अंग्रेजी संविधान की एक अत्यंत महत्वपूर्ण विशेषता है तथा इसे समझने के लिए संक्षेप में यह समझ लेना आवश्यक है कि किन किन स्तरों से होकर उत्तरोत्तर अंग्रेजी संविधान का विकास हुआ।

1 'It is a complex amalgam of institutions, principles and practices. It is a composite of charters and statutes, of judicial decisions, of common law of precedents usages and traditions. It is not one document but hundreds of them. It is not derived from one source but from several.'
—*Munro*

2 'The mass of precedents carried in men's mind or recorded in writing all dicta of lawyers or statesmen all customs, usages understandings and beliefs bearing upon the methods of government together with a certain number of statutes constitute the British Constitution.'
—*Bryce*

अंग्रेजी संविधान के विकास के कुछ मुख्य स्तरों का विवेचन निम्न शीपको के अंतर्गत किया जा सकता है।

एंग्लो सेक्सन काल

राजा का प्रादुर्भाव—ग्रेट ब्रिटेन के राजपद का प्रादुर्भाव एंग्लो सेक्सन लोगों के समय में सातवीं व आठवीं शताब्दी में हुआ। उस समय इंग्लैंड में अनेक छोटी-छोटी जातियाँ थीं। लोग गावों में छोटे-छोटे समुदायों में रहते थे। प्रत्येक समुदाय का एक नेता होता था, जिसकी आज्ञा उस समुदाय के लोगों के लिए कानून होती थी। धीरे-धीरे शक्तिशाली समुदायों ने कमजोर समुदायों को जीता और इस प्रकार अंत में एक सर्वशक्ति सम्पन्न राजा का प्रादुर्भाव हुआ। वही कानून निर्माता होता था, वही मुख्य प्रशासक होता था और वही न्याय का स्रोत होता था। राजा का पद कभी वंशपरम्परागत होता था और कभी निर्वाचित। अवसर पड़ने पर राजा अपनी उस परामशदात्री समिति को भी बुलाता था, जिसे 'विटनेजमोट' (Witnagemot) अर्थात् बुद्धिमानों की समिति कहा जाता था। इस समिति में राजा के सम्बन्धी, गाव के वयोवृद्ध लोग, चर्च के अधिकारी, सेना के कर्मचारी व सरकार के अन्य महत्वपूर्ण कार्यकर्ता सम्मिलित होते थे। राजा समिति की बैठक का सभापति होता था। समिति का मुख्य कार्य कानून बनाना, कर लगाना, अन्य देशों से संधि व समझौते करना, चर्चों के विवाद लोगों की नियुक्ति एवं पदच्युति करना आदि था। यह समिति अपील के सर्वोच्च न्यायालय के रूप में भी कार्य करती थी। इस प्रकार 'विटनेजमोट' का बड़ा प्रभाव होता था और वह कभी-कभी राजा के मनमाने व्यवहार पर अंकुश लगाने का काम भी करती थी। कभी-कभी तो वह इतनी शक्तिशाली भी रही कि उसने राजा की नियुक्ति का भी काम किया। अनेक बार वह राजा को हटा देती थी और अनेक बार वह दूसरे राजाओं को गद्दी पर बैठा देती थी। इसे हम सीमित अथवा वैधानिक राजतंत्र के विचार का प्रारम्भ कह सकते हैं। पर समिति की यह शक्तिसम्पन्नता अस्थायी ही रही। कालांतर में राजा अधिकाधिक शक्तिशाली होता गया और अपने मित्रों व सम्बन्धियों को समिति का सदस्य बना-बना कर उसने समिति के महत्व को समाप्त कर दिया।

स्थानीय स्वशासन—संवैधानिक दृष्टिकोण से महत्वपूर्ण इस काल की दूसरी सफलता स्थानीय स्वशासन की स्थापना है। पूरा देश शायरों (Shires) में विभक्त था। शायर हण्डरेड्स (Hundreds) नाम के उपप्रदेशों में विभक्त थे तथा हण्डरेड्स गाव व शहरों में विभक्त थे। प्रत्येक हण्डरेड में एक स्थानीय सीमिति होती थी और प्रत्येक शायर में एक शायरमूट होता था। गाव के लोग अपने सामान्य मसलों पर निर्णय करने के लिए प्रायः किसी एक स्थान पर एकत्रित होते थे। 'नायकाय' शायर-मूटों के प्रमुखों व विशेष लोगों के द्वारा किया जाता था।

महान अल्फ्रेड (८६१ से १००१ ईस्वी तक) ने अपने समय में जो कार्य किया

उमका इस काल में बड़ा महत्व है। उसने स्थल व जल सन्धि की नींव मजबूत की, शिक्षा व्यवस्था का गठन वैज्ञानिक आधार पर किया तथा कानून की एक संहिता तैयार की और लागू की।

नौमन काल

सामन्तशाही व्यवस्था—सन् १०६६ में इंग्लैंड पर नौमन लोग का शासन हुआ। विलियम विलियम ने देश में सामन्तिक शासन की स्थापना की। ऐसा करने का उद्देश्य यह था कि उसे अंग्रेज लोगों की सहानुभूति प्राप्त हो सके और शासन स्तर में सुधार हो सके। पूरा देश सामन्तिक इकाइयों में विभक्त कर दिया गया था। प्रत्येक इकाई एक बरन (Baron) के आधीन होती थी। बरन अपने यहां एक मना रखता था जिसमें आवश्यकतानुसार वह राजा की सहायता करता था। विलियम ने विटनेज-मोट (Witnagemot) को भी समाप्त कर दिया और उसके स्थान पर उसने एक अन्य उच्च स्तरीय समिति, जिसे मग्नुम कांसिलियम (Magnum Concilium) कहा जाता था, स्थापित की। इस समिति में बरन लोग (Barons), राज्य के अन्य उच्च अधिकारी, आर्चबिशप लोग (Archbishops) और अब्बोट लोग (Abbots) होते थे। समिति का काम राजकीय मालगुजारी को एकत्रित करना व उसका हिसाब रखना था। समिति की बैठक वर्ष में तीन बार होती थी। विलियम ने एक अलग रिम समिति जिसको क्यूरिया रेजिम (Curia Regis) कहा जाता था, की भी स्थापना की। इसमें राज्य के स्थाई अधिकारी होते थे और यह समिति स्थाई होती थी।

मंत्रिमण्डल एवं सीमित राजतंत्र का सूत्रपात—इस सम्बन्ध में यह ध्यान देने योग्य है कि कालांतर में इसी 'क्यूरिया रेजिम' में से ही उभर लघुतर किंग काउंसिल समिति की उत्पत्ति हुई, जिसे 'प्रिवी काउंसिल' (Privy Council) कहा गया और सत्रहवीं व अठारवीं शताब्दी में प्रिवी काउंसिल से काउंसिल ऑफ मिनिस्टर्स (Council of Ministers) की, तथा काउंसिल ऑफ मिनिस्टर्स से कैबिनेट (Cabinet) की उत्पत्ति हुई। प्रिवी काउंसिल, काउंसिल ऑफ मिनिस्टर्स तथा कैबिनेट आज भी विद्यमान हैं। एक अन्य नौमन राजा हनरी द्वितीय ने चल 'याया' धर्म की व्यवस्था की और इस प्रकार राजकीय सत्ता का व्यावहारिक प्रसार किया। इसके अतिरिक्त उसके इस कार्य द्वारा सब लोगों व स्थानों के लिए सामान्य कानून के विकसित होने में भी सहायता मिली। फिर भी यह ध्यान देने की बात है कि सामन्तिक व्यवस्था मूलतः व्यक्तिगत तत्त्व पर निर्भर थी। यदि राजा न्यायकारी, बुद्धिमान व शक्तिशाली होता था, तो वह व्यवस्था सुचारु रूप से चलती रहती थी, पर यदि वह निरक्षर व कमजोर होता था, तो व्यवस्था अस्त-व्यस्त हो जाती थी। राजा जॉन (King John) जिसका शासनकाल ११९६ से १२१५ ईस्वी तक रहा नौमन वर्ग का सबसे अधिक निरक्षर, दुष्ट व अत्याचारी राजा था। जिन बरनों ने उसका विरोध किया, उन्हें उसने जेल में डाल दिया। परिणाम यह हुआ कि ऊंचे उंचे बरन लोग उसके विरुद्ध एक हो गये और ऐसा प्रतीत होने लगा कि यह युद्ध छिड़

जायेगा। जान को झुकना पड़ा और उनकी उन माँगों को स्वीकार करना पड़ा जो उन्होंने 'मैग्ना कार्टा' (Magna Carta) नाम के प्रपत्र में प्रस्तुत की थी। यही वह प्रपत्र है जिसे अंग्रेज लोगों की स्वतन्त्रता का अधिकार पत्र कहा जाता है। इसके द्वारा राजा की मनमानी पर पर्याप्त अंकुश लग गया था। अब राजा केवल उस समिति की स्वीकृति से कर लगा सकता था, जिसके अंतर्गत बड़े-बड़े बरन लोग शायरो व शेरिफों के उपाधिकारी लोग हुआ करते थे। मैग्ना कार्टा से जन साधारण को कोई अधिकार नहीं मिले थे, फिर भी देश के संवैधानिक विकास में इसका बड़ा महत्व है क्योंकि संवैधानिक व सीमित राजतन्त्र के विचार के विकास की दिशा में यह पहला कदम था।

संसद का सूत्रपात—'मैग्ना कार्टा सिलियम' को हम अंग्रेजी संसद की माता कह सकते हैं, यद्यपि प्रारम्भ में वह बड़े लोगों व क्लर्जमैनो की सभा थी। हेनरी तृतीय के समय में आधुनिक संसदीय व्यवस्था की दिशा में प्रगति होने का एक अवसर आया। १२१८ ई० में वह बरन लोगों से लड़ पड़ा। परिणामस्वरूप बरन लोगों ने ऑक्सफोर्ड में एक सभा की और राजा की निरकुशता की प्रवृत्ति को रोकने के लिए १५ बरनो की एक समिति बनाई। कुछ समय के लिए हेनरी दब गया। पर पाँच वर्ष बाद उसने फिर समिति द्वारा लगाय गये प्रतिबंधों का विरोध कर उनसे मुक्त होने का प्रयत्न किया। परिणामस्वरूप बरन लोगों द्वारा साइमन डी मोंटफोर्ड के नेतृत्व में सशस्त्र विद्रोह हुआ। सन् १२६४ में राजा को बंदी बना लिया गया। इसके बाद साइमन ने नवीन करों के लिए समर्थन प्राप्त करने और व्यापारिक आधार पर संसद के लिए प्रतिनिधि बुलाने का निश्चय किया और प्रत्येक शायर से दो नाइट्स को और प्रत्येक टाउन से दो बर्गेस प्रतिनिधियों को संसद के लिये आमन्त्रित किया गया।

इसके बाद सन् १२६५ में एडवर्ड प्रथम ने जब प्रथम आदेश संसद का आयोजन किया, तो अंग्रेजी संसद का विकास एक चरण और आगे बढ़ा। एडवर्ड प्रथम ने जो आदेश संसद बुलायी उसके कुल ५७२ प्रतिनिधि थे, जिनमें १७२ शायरो व बरो नामक क्षेत्रों से आये थे और ४०० प्रतिनिधि बरन, क्लर्जमैन, बिशप लोगों के थे। इस संसद के आयोजन को कम से कम सीमित रूप में लोकतन्त्रीय संसद का प्रारम्भ कहा जा सकता है क्योंकि एक तो इसके प्रतिनिधित्व को व्यापक बना कर अधिक संख्या में प्रतिनिधि बुलाये गये थे और दूसरे बर्गेस प्रतिनिधियों को इसी समय से नाइट्स (Knights), क्लर्जमैन (Clergymen) व बरन लोगों के साथ बुलाना प्रारम्भ किया गया था और इस प्रकार ऊँच-नीच का भेद समाप्त होना प्रारम्भ हो गया था।

फिर भी यह स्मरणीय है कि ऊँचे लोगों के प्रतिनिधि लोग केवल ऊँचे लोगों से ही मिलते थे और सामान्य लोगों के प्रतिनिधि लोग सामान्य लोगों से ही मिलते थे। प्रारम्भ में संसद की बैठक तीन समुदायों में हुई। प्रथम समुदाय

उन ऊँचे लोगों का था जिन्हें नोबल (Noble) कहा जाता था। दूसरा समुदाय बलर्जी लोग का था और तीसरा समुदाय साधारण लोगों का था। कालांतर में उच्चतर बलर्जी समुदाय नोबल समुदाय के ऊँचे लोगों से मिल गया और निम्नतर बलर्जी समुदाय साधारण लोगों के साथ मिल गया। इस प्रकार चौदवीं शताब्दी के अंत तक ग्रेट ब्रिटन में द्विमातीय संसद अस्तित्व में आ गई। हाउस ऑफ लॉर्ड्स (House of Lords) जिसमें बैरन, बिशप व अन्य ऊँची श्रेणी के नाग सम्मिलित थे प्रथम सदन माना जाने लगा तथा लोक सदन (House of Commons) जिसमें नाइट लोग, बैरों के प्रतिनिधि व व्यापारी व मोदगार वग के अन्य प्रतिनिधि सम्मिलित थे, दूसरा सदन माना जाने लगा। इस प्रकार अंग्रेजी संसद के दो सदन का जन्म किसी निश्चित शान्ति योजना के अनुसार न होकर केवल संघर्ष ही हुआ। एक प्रकार से यह सब देश की सामाजिक व आर्थिक दशा का परिणाम था जिसके कारण नोबल बने जाने वाले लोगों का गठनघन ऊँची श्रेणी के लोगों से ही हुआ और साधारण लोगों का गठनघन अपना ही वर्ग के लोगों के साथ हुआ।

समय की शक्तियाँ भी धीरे धीरे बढ़ती गईं। इस सम्बन्ध में एडवर्ड प्रथम का राज्य काल बड़े महत्व का है। उसको नये तरीके लगाने के लिये चूँकि संसद की स्वीकृति की आवश्यकता थी, अतः उसने संसद की कुछ माँग स्वीकार कर ली। वे माँग निम्न प्रकार थीं

(१) संसद की स्वीकृति के बिना राजा कोई नवीन कर नहीं लगाएगा,

(२) हिमाय की जाँच के लिये संसद को आयुक्तों की नियुक्ति करने का अधिकार होगा,

(३) मंत्रियों की नियुक्ति संसद द्वारा होगी, तथा

(४) संसद के नवीन सत्र के प्रारम्भ होने से पहले मंत्री लोग अपना त्यागपत्र देंगे और अपने विरुद्ध सब सिनायतो का उत्तर देंगे।

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि संसद ने देश के वित्त व मंत्रियों पर नियंत्रण करने का अधिकार अपने हाथ में ले लिया था। फिर भी इस काल में संसद की प्रभुता अवास्तविक ही थी क्योंकि उसे बुलाने व निलम्बित करने की शक्ति पूर्णतः राजा व अधिवार की बात थी।

प्लाटगेनेट व लकास्ट्रियन वंशों का राज्य काल

संसद की सर्वोच्चता की स्थापना—प्लाटगेनेट वंश के राज्य काल (११५४ ई० से १३६६ ई० तक) में संसद की शक्ति इतनी बढ़ गई कि उसने सन् १३२७ में एडवर्ड द्वितीय को राजगद्दी से उतार दिया। रिचर्ड द्वितीय को भी संसद के समक्ष भुक्ता पड़ा और परिणामस्वरूप अंत में उसने लकास्ट्रियन वंश के हनरी की इंगलंड के राज सिंहासन पर बैठा दिया। लकास्ट्रियन राज्य काल (१३६६ से १४८५ ई० तक) का महत्व इसलिए है कि उस समय सर्वप्रधान दृष्टि से अत्यंत महत्वपूर्ण अनेक

परिवर्तन हुए और परिणामस्वरूप संसद की सर्वोच्चता की स्थापना हो गई। ऐसे प्रमुख परिवर्तन निम्न प्रकार हैं

(१) हनरी चतुर्थ ने अपने चुन हुए मंत्रियों के मन्त्रिमण्डल को प्रिवी-काउंसिल (Privy Council) का नाम दिया जा अब तक चलता चला आ रहा है।

(२) सन् १४०१ में लोक सदन ने यह मांग की कि नये क़रों के लगाने से पहले राजा को जनता की सहायता की याचिकाओं को सुनना चाहिए और उनका निवारण करन का वचन देना चाहिए। यह मांग अंत में एक परम्परा बन गई।

(३) सन् १४०७ में लोक सदन ने स्वयं वित्त विधेयक प्रस्तुत करने का अधिकार ले लिया और उसका यह अधिकार आज तक विद्यमान है।

फिर भी संसद अपनी शक्ति का संगठित न कर सकी और इसी बीच में रोज़ेज के युद्ध (Wars of Roses) प्रारम्भ हो गये और परिणाम यह हुआ कि एक बार फिर लोग ऐसे राज्य के अस्तित्व की आवश्यकता समझने लगे जिस पर संसद का कोई नियन्त्रण न हो।

ट्यूडर काल

इसके परिणामस्वरूप ट्यूडर राजाओं के निरपेक्ष शासन की स्थापना हुई, जिसे व १४८५ ई० से १६०३ ई० तक जनता की स्वीकृति के अनुसार चलाते रहे। उहान विपुल धन राशि एकत्रित कर लेती थी। इसलिए उन्हें संसद को बुलाने की आवश्यकता ही नहीं हुई। परिणामस्वरूप इस काल में संसद का महत्व दब गया। फिर भी इस काल की एक महत्वपूर्ण बात यह रही कि सुधार की प्रक्रिया में राज की शक्ति पीप के नियन्त्रण से मुक्त हो गई।

स्टुअर्ट काल

लोकतन्त्र की आधारशिला की स्थापना—स्टुअर्ट राजाओं के शासनकाल में राजा व संसद सदा एक दूसरे के विरोध में रहे। अंत में संसद की विजय हुई। संसदीय लोकतन्त्र की आधारशिला ग्रेट ब्रिटेन में अधिकतर इसी काल में रखी गई। इस काल के निम्न मुख्य मुख्य संवधानिक परिवर्तन उल्लेखनीय हैं

(१) सवप्रथम १६२८ ई० में संसद चार्ल्स प्रथम से उन प्रसिद्ध अधिकार याचिकाओं को मनवाने में सफल हुई, जिनमें ऐसी व्यवस्था की मांग की गई कि

- (क) संसद की स्वीकृति के बिना राजा कोई नवीन कर नहीं लगा सकता था,
- (ख) संसद की पूर्व स्वीकृति के बिना राजा कोई ऋण नहीं ले सकता था,
- (ग) बिना कोई निश्चित कारण बताये हुए राजा किसी व्यक्ति को जेल में नहीं डाल सकता, और

(घ) शांति काल में राजा भासन ला नहीं लगा सकता था।

(२) इसके अतिरिक्त, संसद ने सन् १६७९ में हैबियस कोर्पस एक्ट

(Habeas Corpus Act) भी पारित किया, जिसमें ऐसी व्यवस्था की गई थी कि किसी भी व्यक्ति को बिना अभियोग चलाये बंद नहीं रखा जा सकता था।

(३) मसद सन् १६८९ में विलियम व मेरी के राजतिलक के समय उनसे अधिकार-पत्र (Bill of Rights) मनवाने में सफल हो गई। इस सम्बन्ध में जो समझौता हुआ उसकी शर्तें निम्न प्रकार थी

(क) ससद की पूर्व स्वीकृति के बिना राजा कोई नवीन कर नहीं लगा सकता था।

(ख) राजा को वष में कम से कम एक बार ससद की बैठक अवश्य बुलानी थी।

(ग) ससद की पूर्व स्वीकृति के बिना राजा कोई सेना नहीं रख सकता था।

(घ) अपने स्वायत्त के लिए न्याय काय पर प्रभाव डालने के लिए राजा को अधिकार नहीं था कि वह उच्चायुक्त जैसे नवीन न्यायालयों की उत्पत्ति कर सके।

(ङ) मसद में जनता के प्रतिनिधियों को भाषण की स्वतन्त्रता प्राप्त होती थी।

(४) सन् १७०१ में ससद ने एक्ट आफ सटिलमट (Act of Settlement) प्रसारित किया, जिसके अंतर्गत उत्तराधिकार व उससे सम्बंधित अन्य समस्याओं का निणय किया गया था, क्योंकि रानी आनी (Anne) के कोई सत्तान न थी। इस विधेयक के अंतर्गत ससद ने यह निश्चय किया कि रानी आनी के बाद राजगद्दी के उत्तराधिकारी जैम्स प्रथम की प्रपौत्री सोफिया के पुत्र हों। ससद ने यह भी निश्चय किया कि उसकी पूर्व स्वीकृति के बिना राजा न तो किसी अन्य देश से युद्ध की घोषणा करेगा और न संधि करेगा। यहाँ यह ध्यान देने योग्य है कि ऐसा करके ससद ने अपनी सर्वोच्च शक्ति सम्पन्नता का प्रदर्शन किया था।

(५) स्टुअर्ट काल से ही दलीय व्यवस्था की प्रगति उसके आधुनिक रूप की ओर हुई। चूँकि चार्ल्स द्वितीय के कोई सत्तान न थी अतः उत्तराधिकार का प्रश्न उठा। ससद यह नहीं चाहती थी कि चार्ल्स द्वितीय का भाई जैम्स द्वितीय राज्य सिंहासन का उत्तराधिकारी हो क्योंकि वह पक्का कैथोलिक था। इसलिए ससद ने इस उद्देश्य से एक विधेयक (जिसे 'एक्सक्लूजन विधेयक' की संज्ञा दी गई) रखा कि जैम्स द्वितीय राज्य सिंहासन का उत्तराधिकारी न हो सके। विधेयक पर बड़ा मतभेद रहा और ससद व्हिग्स (Whigs) व टोरी (Tories) लोग के दो दलों में विभक्त हो गई। व्हिग लोग विधेयक के पक्ष में और टोरी लोग उसके विपक्ष में थे। जिम प्रश्न को लेकर मतभेद हुआ था वह तो शीघ्र हल हो गया पर दोनों दलों ने परस्पर विरोधी राजनैतिक दलों का रूप ले लिया। इस समय से इंग्लैंड में निश्चय रूप से द्विदलीय प्रणाली का प्रारम्भ हुआ। इसके अतिरिक्त जब सन् १६८३ में राजा विलियम ने ससद के बहुमत वाले दल में अपना प्रतिनिधित्व बनाया, जिसे उसने

जुनता (Junta) कह कर पुकारा, यह प्रथा भी चल पड़ी कि मंत्रिमण्डल सदा उसी दल का होगा जिसका ससद में बहुमत हो।

(६) सन् १६८९ के म्यूटिनी एक्ट (Mutiny Act) द्वारा यह व्यवस्था की गई थी कि सेना में सैनिकों की भर्ती केवल एक वर्ष के लिए की जायेगी। इस कारण राजा के लिए यह और आवश्यक हो गया कि प्रति वर्ष ससद की बैठक बुलाये।

(७) सन् १६९४ के ट्रेनिअल एक्ट (Triennial Act) द्वारा ससद का कार्यकाल तीन वर्ष निश्चय किया गया। थोड़े ही समय बाद सेप्टेनिअल एक्ट (Septennial Act) पारित हुआ जिससे उसका कार्यकाल ७ वर्ष कर दिया गया।

(८) सन् १७०७ के एक्ट ऑफ यूनियन (Act of Union) द्वारा इंग्लैंड व स्कॉटलैंड एक हुए और यह निश्चय हुआ कि भविष्य में स्कॉटलैंड के १६ सदस्य लांड सभा में व ४५ सदस्य लोक सदन में सम्मिलित होंगे।

अन्तिम चरण

प्रधानमंत्री द्वारा मंत्रिमण्डल की अध्यक्षता का सूत्रपात—अंग्रेजी संविधान के अन्तिम चरण का प्रारम्भ हम उस समय से मान सकते हैं जब हनोवरियन (Hanoverian) वंश को राजगद्दी मिली और इस कारण तब से ससद की सर्वोच्चता की स्थापना सदा के लिए हो गई। इंग्लैंड का प्रथम हनोवरियन राजा जॉर्ज प्रथम वस्तुतः ससद द्वारा ही राजगद्दी पर बैठाया गया था, क्योंकि उसका मताधिकार सम्बन्धी निणय सन् १७०१ के सटिलमेन्ट एक्ट द्वारा हुआ था। इस प्रकार वह ससद के प्रति कृतज्ञ था और उसकी सर्वोच्चता का विरोध करने की बात भी नहीं सोच सकता था। इसके अतिरिक्त पहले दो हनोवरियन राजा अंग्रेजी नहीं जानते थे। परिणामस्वरूप उन्होंने ससद व मंत्रिमण्डल को स्वेच्छानुसार व्यवहार करने के लिए छोड़ दिया था। व मंत्रिमण्डल की बैठकों में न सम्मिलित होते थे और न उसका सभापतित्व करते थे। परिणामस्वरूप यह परम्परा चल पड़ी कि राजा मंत्रिमण्डल की बैठकों में सम्मिलित न होगा और प्रधान मंत्री उसका अध्यक्ष होगा। ऐसा अब तक चला आ रहा है। इस प्रकार प्रत्यक्ष रूप से व अपनी मंत्रिमण्डलीय समिति के द्वारा दोना ही प्रकार से ससद की सर्वोच्चता पूर्णतः स्थापित हो गई।

मताधिकार व लोकसदन की शक्तियों का विस्तार—इस प्रकार यद्यपि ससद ने सर्वोच्चता प्राप्त कर ली थी, फिर भी आ त्रिक रूप में वह शक्तिशालिनी नहीं थी, क्योंकि वह जनता के एक अल्पत छोटे भाग का प्रतिनिधित्व करती थी। परिणाम स्वरूप ससद में और बाहर भी ससदीय मताधिकार को व्यापक बनाने के लिए एक आन्दोलन चला जो उन्नीसवीं शताब्दी में सफल हुआ। सन् १८३२ के रिफॉर्म एक्ट (Reform Act) ने इस दिशा में शीघ्रगति किया और कुछ सीमित रूप में मध्यम वर्ग के लोगों को मताधिकार प्रदान किया। इसके पश्चात्

सन् १८३५ का म्यूनिसिपल कॉरपोरेशन एक्ट स्वीट्ज़न हुआ जिसके परिणाम-स्वरूप स्थानीय निवाया में जनता के प्रतिनिधियों की संख्या बढ़ा दी गई। सन् १८३७ के रिफॉर्म एक्ट द्वारा मताधिकार और व्यापक कर दिया गया और अब कारीगर व नगरों के मजदूर लोगों को भी मत देने का अधिकार मिल गया। इसके पश्चात् सन् १८८४ का रिफॉर्म एक्ट पारित हुआ जिसके द्वारा चेतिहर मजदूरों को भी मताधिकार मिल गया। इस प्रकार व राष्ट्रीय आधार की शक्ति सन् १८८८ से लोकन गवर्नमेंट एक्ट (Local Government Act) द्वारा और बढ़ गई, क्योंकि इस एक्ट के द्वारा उन काउन्टी काउन्सिलों की स्थापना हुई, जिनमें जनता के चुने हुए प्रतिनिधि होन थे। उसके बाद १८९४ का लोकन गवर्नमेंट एक्ट (Local Government Act) आया जिसके द्वारा एडमिनिस्ट्रेटिव काउन्टी प्रदेशों व साहरी व देहाती जिलों में जाँट दिया गया और इस बात की व्यवस्था की गई कि उनकी समितियाँ निर्वाचित हों। इसके बाद सन् १९११ का पार्लियामेन्टरी एक्ट आया जिसके द्वारा वित्त सम्बंधी विधेयकों के विषय में लोक सदन (House of Commons) का सर्वोच्च शक्ति प्रदान की गई और लांड सभा को पूर्ण निषेध के अधिकार के स्थान पर केवल यह अधिकार दिया गया कि वह ऐसे विधेयकों को केवल दो वर्ष तक विलम्बित कर सके। १९१८ के एक कानून द्वारा मताधिकार और व्यापक कर दिया गया और ३० वर्ष से अधिक आयु वाली स्त्रियाँ को भी मताधिकार दिया गया। इसके बाद १९२८ का एक्ट पारित हुआ जिसके द्वारा साव-जनिक बसेर मताधिकार का सिद्धांत स्वीकार किया और यह निर्णय किया गया कि २१ वर्ष या उससे अधिक के सभी स्त्री पुरुष समान रूप में मताधिकारी होंगे। संवैधानिक दृष्टि से महत्वपूर्ण इस काल का एक अन्य कानून वेस्ट मिन्स्टर का कानून है जिसके द्वारा राजा व उपनिवेशों के पारस्परिक सम्बंधों का निर्णय किया गया। वर्तमान राष्ट्रमण्डल (Commonwealth of Nations) के विकास के इतिहास में इस कानून का बड़ा महत्व है। अतः ये १९४६ के पार्लियामेन्टरी एक्ट द्वारा लांड सभा का विलम्बन सम्बंधी अधिकार (Suspensive Veto) दो वर्ष से एक वर्ष का कर दिया गया।

लगभग तर्ह ही वर्ष पुर्नने अंग्रेजी संविधान के विकास का यह बड़ा ही सक्षिप्त वर्णन है और इसमें केवल मुख्य मुख्य शीषकों का दना ही सम्भव हुआ है। फिर भी जो कुछ ऊपर कहा गया है उससे यह स्पष्ट है कि संविधान के विकास की प्रक्रिया का एक मुख्य विशेषता यह है कि धीरे धीरे पर स्थिर गति व शांतिपूर्ण ढंग से राजसत्ता राजा से संसद पर पहुँचती गई है।

अंग्रेजी संविधान का स्वरूप

अंग्रेजी संविधान विश्व के संविधानों में एक प्रमुख संविधान है। अनेक राजनतिक प्रथाएँ इस संविधान से निकली हैं तथा अनेक प्रकार से इसके द्वारा

राजनीति के क्षेत्र में विश्व का पथ प्रदर्शन हुआ है। यह कहा जा सकता है कि अंग्रेजी संविधान का अध्ययन विश्व की अन्य राजनीतिक व्यवस्थाओं को समझने के लिए आवश्यक भूमिका है और उसे समझने से और संविधानों का समझना सरल हो जाता है। यही कारण है कि मुनरो ने अंग्रेजी संविधान को 'मातृ संविधान' तथा अंग्रेजी समद को 'मातृ संसद' कहा है।

अंग्रेजी संविधान की प्रमुख विशेषताओं का विवेचन (१) संवैधानिक आलेख के रूप में, (२) राजनीतिक प्रणाली के रूप में, तथा (३) अधिकार पत्र के रूप में किया जा सकता है।

संवैधानिक आलेख के रूप में अंग्रेजी संविधान

संवैधानिक आलेख के रूप में अंग्रेजी संविधान में निम्न विशेषताएँ दिखाई देती हैं —

अलिखित संविधान—अंग्रेजी संविधान की एक प्रमुख विशेषता उसका अलिखित होना है। पर ऐसा कहने से उसकी वास्तविकता हमारे समक्ष नहीं आती। जैसा मुनरो ने इस सम्बन्ध में कहा है, इस विशेषता की बात कहते से अंग्रेजी संविधान के विषय में सही जानकारी होने के बजाय उसके विषय में भ्रम उत्पन्न होता है।^१ परन्तु यह कहना कि अलिखित होना उसकी एक विशेषता है, अंग्रेजी संविधान के विषय में अव्यावहारिक बात कहना है क्योंकि इसका यह तात्पर्य होता है कि कोई लिखित कानून अंग्रेजी संविधान के अंग नहीं है। इसी आधार पर और आगे बढ़कर डी टोक्यूविली (De Tocqueville) तथा पेन (Paine) की तरह यह भी कहा जा सकता है कि इंग्लैंड में संविधान जैसी कोई वस्तु नहीं है। पर यह गलत अतिशयोक्ति है। वास्तविकता इस सम्बन्ध में यह है कि इंग्लैंड में ऐसे अनेक कानून हैं जिनके द्वारा वहाँ के संविधान का रूप निर्धारित होता है। अंग्रेजी संविधान के विकास के सशिष्ट विवेचन में जैसा हम देख चुके हैं, समय समय पर संसद द्वारा पारित ऐसे अनेक कानून इंग्लैंड में विद्यमान हैं, जिनसे वहाँ के संविधान का रूप निर्धारित होता है तथा वे वहाँ के संविधान के अंग हैं। उदाहरण के लिए लांड सभा की शक्ति के निर्धारण के सम्बन्ध में हम १६४९ का पार्लियामेण्टरी एक्ट ले सकते हैं जिसके द्वारा अंग्रेजी संवैधानिक व्यवस्था में लांड सभा के स्थान का निर्धारण हुआ है। अंग्रेजी संविधान के अनिश्चित कहने से हमारा तात्पर्य केवल यही हो सकता है कि इसका अधिक भाग अलिखित व कम भाग लिखित है। इसमें शर्तों के अभाव हो सकता है कि इंग्लैंड की संवैधानिक व्यवस्था लिखित कानूनों के अभाव में परम्पराओं पर अधिक आधारित है। पर अंग्रेजी संविधान के निर्देशों के विवेचन में जैसा हम देख

^१ This feature is more of a hindrance than a guide

चुके हैं, इसके निर्माणक तत्वों में लिखित कानूनों के साथ साथ अलिखित परम्पराओं का भी महत्वपूर्ण स्थान है। इस कारण अंग्रेजी संविधान को हम न पूर्णतः अलिखित और न पूर्णतः लिखित संविधान ही कह सकते हैं। वस्तुतः वह लिखित कानूनों व अलिखित प्रथाओं व परम्पराओं का एक मिश्रण है और यही कारण है कि अपनी पुस्तक 'थॉट्स ऑन दी कॉन्स्टीट्यूशन' (Thoughts on the Constitution) में ऐमरी ने कहा है कि "अंग्रेजी संविधान औपचारिक कानूनों, प्रथाओं व परम्पराओं का मिश्रण है,"¹ तथा यूमेन ने अपनी पुस्तक "यूरोपियन एण्ड कॉम्पैरेटिव गवर्नमेंट" (European and Comparative Government) में कहा है कि "जो बात (अंग्रेजी) संविधान को विशिष्ट बनाती है, वह ऐसे अनेक नियमों का अस्तित्व है, जो केवल परम्परा पर आधारित हैं।"

व्यक्तिगत संविधान—अंग्रेजी संविधान को बनाने के लिये कभी किसी संविधान सभा का आयोजन नहीं किया गया। वह न तो अंग्रेजी समाज के विकास के साथ साथ विकसित हुआ है और उमने अपना वर्तमान स्वरूप युगों के विकास के बाद प्राप्त किया है। यही कारण है कि उसे इतिहास का उत्पादन अथवा परिस्थितियों की कृति कहा जाता है।

अंग्रेजी संविधान का विकास बिना पूर्व याज्ञा के अवसर व आवश्यकतानुसार भी हुआ है और नियोजित ढंग से भी हुआ है। जैसा हम ऊपर देख चुके हैं वे अनेक परम्पराएँ जो अंग्रेजी संविधान का अभिन्न अंग हैं, किसी योजनाबद्ध ढंग से अस्तित्व में नहीं आई हैं, बल्कि परिस्थितियों की कृतियाँ हैं। फिर भी अंग्रेजी संविधान में योजना के तत्व का पूर्ण अभाव नहीं है। संसद के व अनेक कानून जिनके द्वारा वहाँ के संविधान का रूप निर्धारण होता है सुनियोजित व्यवस्थापन द्वारा ही अस्तित्व में आये हैं।

पर अंग्रेजी संविधान की योजना का तत्व सुविचारित न होकर अस्तव्यस्त-सा है। अतः व आवश्यकतानुसार प्रशासनिक ढाँचे में परिवर्तन होते रहे हैं और परिवर्तनों की इस प्रक्रिया में ऐसा तब हुआ है कि पुरानी बातों को समाप्त किया बिना नवीन बातों की व्यवस्था कर दी गई है। परिणाम यह हुआ है कि अंग्रेजी संविधान में अनेक प्रतिवाद व असंगतियाँ पाई जाती हैं। उदाहरणार्थ, हम राजपद व साइड सभा को ले सकते हैं जो वंशगत होने के कारण लोकतंत्र के प्रसंग में पूर्णतः असंगत हैं।

1 British constitution is a blend of formal law, precedent and tradition
—Amery

2 'What makes the (British) constitution so unique is the uncommonly large number of its rules which are based solely on convention
—Newman

इस सम्बन्ध में स्वभावतः प्रश्न यह उठता है कि इंग्लैण्ड में अनेक देशों की भाँति संविधान का निर्माण एक समय पर किसी संविधान सभा द्वारा क्यों नहीं हुआ और किन कारणों से इसका विकास इतने लम्बे समय में और इतने धीरे धीरे हुआ। अंग्रेजी संविधान का विकास इतने लम्बे समय में हुआ इसका प्रमुख कारण वहाँ के लोगों का स्वभाव है। अंग्रेज लोग स्वभाव में ही रुढ़िवादी होते हैं। वे मरलनापूर्वक अपनी पुरातनता को छोड़ने के लिए तैयार नहीं होते। इसके अतिरिक्त वे सिद्धांतवादी कम और व्यवहारवादी अधिक होते हैं। वे सिद्धांतों की उपयोगिता का व्यावहारिकता की कसौटी पर बसकर देखते हैं। अपने स्वभाव की इन विशेषताओं के कारण ही उनके संविधान का विकास इतना धीरे हुआ है। क्योंकि अपनी रुढ़िवादिता के कारण पुरानी बातों को वे मरलनापूर्वक नहीं छोड़ सके हैं और अपनी व्यवहारवादिता के कारण नयी बातों का वे तब तक पूर्णतः स्वीकार नहीं कर सके हैं, जब तक व्यवहार द्वारा उनकी उपयोगिता सिद्ध न हो गई हो। इतिहास बताता है कि अंग्रेज लोगों ने प्राति की तुलना में विकास का ही अधिक पसंद किया है। वस्तुतः जसा वेड (Wade) व फिलिप्स (Phillips) ने कहा है "अंग्रेज लोग अपने राजनैतिक दर्शन का कानूनी रूप में घोषित करने के प्रति सदैव एक प्रकार की विशेष धृष्टि रखते हैं।" यही कारण है कि वहाँ का संविधान व्यावहारिक आधार पर निरूपित होता रहा है और उसे पूर्णतः कानूनी रूप देने की विशेष चिन्ता कभी भी नहीं की गई है।

पर संविधान में विकासशील होने व कुछ निश्चित लाभ भी रहे हैं। विकास पर आधारित होने के कारण अंग्रेजी संविधान प्रगतिशील रहा है और इस कारण वह सदा नवीन परिस्थितियों व आवश्यकताओं के अनुसार अपने स्वरूप को बदलता रहा है। वस्तुतः इसका विकास प्राणि शरीर के विकास की तरह हुआ है। जिस प्रकार प्राणि शरीर बाह्य परिस्थितियों के अनुसार विकसित होता है, उसी प्रकार अंग्रेजी संविधान का विकास भी इन बाह्य परिस्थितियों के अनुसार होता गया है, जिनमें होकर वहाँ का जनजीवन गुजरा है। इसके अतिरिक्त अंग्रेजी संविधान की विकासशीलता का एक अन्य लाभ यह रहा है कि इंग्लैण्ड प्रातियों की भयंकरता में बचा रहा है। फ्रांस के लोग जो कुछ प्राति से प्राप्त कर सके हैं उसे इंग्लैण्ड के लोग न सुधार में ही प्राप्त कर लिया है।

पर संविधान की यह विकासशीलता अनेक प्रकार में हानिकारक भी रही है। जैसा ऊपर कहा गया है अंग्रेजी संविधान का निर्माण योजनाबद्ध ढंग से नहीं हुआ है। परिणाम यह हुआ कि उसमें अनेक असंगतियाँ आ गई हैं। उदाहरणार्थ, 'वोक्लेशंस' कासन व्यवस्था वाले देश में राजपद और मन्त्रि व एक मन्त्र का वारं-परम्परागत व्यवस्था पर आधारित होना असंगतिपूर्ण है। इसी प्रकार राजनैतिक व नैतिकता का महत्त्व भी असंगतिपूर्ण है। इस प्रकार की असंगतियाँ हनीति उत्पन्न हो गई हैं कि वहाँ का संविधान का निर्माण प्रायः योजनाबद्ध ढंग में नहीं हुआ

है और वहाँ के लोग का ध्येय यही रहा है कि "जो कुछ पुरातन है उसे नष्ट न किया जाय और पुरातन के आधार पर ही नवीनताओं का निर्माण किया जाय।"

इस प्रकार हम देखते हैं कि अपने पुराने राजतंत्रीय आधार पर ही अंग्रेज लोग नया लोकतंत्रीय ढाँचा विकसित कर लिया है, यद्यपि ऊपर से राजतन्त्र व लोकतन्त्र का यह सामञ्जस्य असंगत ही प्रतीत होता है। अपनी इस विचित्रता के कारण अंग्रेजी सविधान की विवासशीलता उसको एक मुख्य विशेषता है।

अवास्तविकता का पुट—अंग्रेजी सविधान की एक अन्य विशेषता यह है कि उसमें अवास्तविकता का पुट पाया जाता है। उसकी इस विशेषता की ओर सबसे पहले कर्नाचित बजहोट (Bagehot) का ध्यान गया। उसने इसका प्रतिपादन अंग्रेजी सविधान की सबसे प्रमुख विशेषता के रूप में किया। उसका मत है कि 'सिद्धांतों की साहित्यिक सुंदरता में जो सत्य प्रतीत होता है, वह व्यवहार की कठोरता में सत्य नहीं पाया जाता।'¹ उसका यह विचार पर्याप्त रूप से तदनुगत भा है। सिद्धांतगत इंग्लैंड में निरंकुश राजतन्त्र है, पर व्यवहार में वह प्रतिनिध्यात्मक लोकतन्त्र है। सिद्धांतगत समस्त सर्वोच्च सत्तावान है, पर व्यवहार में मंत्रिमण्डल सर्वोच्च सत्तावान है। सिद्धांतगत सम्पूर्ण व्यवस्थापन समस्त राजा द्वारा किया जाता है, पर व्यवहार में अधिकांश व्यवस्थापन मंत्रिमण्डल का कार्य होता है और उसका कुछ भाग अधिकृत व्यवस्थापन (delegated legislation) का परिणाम होता है। यही कारण है कि बजहोट ने यह कहा है कि "कोई प्रेक्षक यदि वास्तविक जीवन को देखेगा, तो वास्तविकता व पुस्तकों के वितरण में पाय जान वाले विरोधाभास पर उसे बड़ा आश्चर्य होगा। वह व्यावहारिक जीवन में उन बातों को देखेगा जो पुरतकों में नहीं हैं और सिद्धांतों के साहित्यिक प्रतिपादन की अनेक शालीनताएँ उसे कठोर व्यवहार में नहीं मिलेंगी।'² यद्यपि अन्य सविधानों में भी इस प्रकार की अवास्तविकता पाई जाती है और सोवियत सविधान का इसके उदाहरणस्वरूप ले सकते हैं, जिसके अंतर्गत वहाँ के लोग देखने में पूर्ण स्वतंत्र प्रतीत होते हुए भी वास्तव में सम्पूर्ण सामाजिक आर्थिक राजनतिक तथा बौद्धिक जीवन का संचालन करने वाले साम्यवादी दल के बन्दी मात्र हैं, पर विश्व के किसी सविधान में अवास्तविकता का स्तर इतना अधिक नहीं है, जितना यह अंग्रेजी सविधान में है। आगे ने भी ऐसा ही मत व्यक्त किया है और कहा है कि "सभी शासन व्यवस्थाओं में सिद्धांत व व्यवहार में अनेक भेद पाये जाते हैं, पर जिनने

¹ 'What appears to be true of the refinements of the literary theory is not true of the rugged practice' —Bagehot

² 'An observer who looks at the living reality will wonder at the contrast to the paper description. He will see in the life which is not in the books and he will not find in rough practice many refinements of the literary theory' —Bagehot

अधिक रूप में वे अंग्रेजी संविधान में पाये जाते हैं, उतने किसी संविधान में नहीं पाये जाते।¹ इस प्रकार अंग्रेजी संविधान की अवास्तविकता उसकी एक ऐसी विशेषता है, जिसके अध्ययन के बिना हम उसके व्यावहारिक व सद्भावित्व दोनों पहलुओं को नहीं समझ सकते।

अंग्रेजी संविधान में अवास्तविकता के तत्व की इतनी अधिकता अकारण नहीं है। इसका एक प्रमुख कारण अंग्रेज लोगों के स्वभाव की वह दृढ़ता है जिसकी छाप उनके सम्पूर्ण राजनैतिक जीवन पर पड़ी जानी है। वे यह नहीं चाहते कि प्रगति के नाम पर अपनी ऐतिहासिक परम्परा का आमूल नष्ट कर दिया जाय। यही कारण है कि उन्होंने जीवन की कठोर वास्तविकताओं के अनुसार परिवर्तन तो किया है, पर फिर भी अपनी पुरातन राजनैतिक समस्या का अवास्तविक रूप में तो बना ही रहने दिया है। इसके अतिरिक्त इस सम्बन्ध में यह भी स्मरणाय है कि जो भी परिवर्तन किये गये वे आवश्यक रूप में कानून के द्वारा नहीं किये गये हैं, बल्कि वे परम्पराओं द्वारा अस्तित्व में आये हैं। परिणाम यह है कि वहाँ कानून व परम्परा का सह अस्तित्व पाया जाता है। यदि हम राजनैतिक जीवन के कानूनी पहलु पर दृष्टिपात करते हैं, तो हमें दूसरे प्रकार का चित्र मिलता है और यदि परम्परागत पहलु को देखते हैं, तो दूसरे ही प्रकार का चित्र दिखाई देता है। उदाहरणार्थ, कानून की दृष्टि से इंग्लैंड में राजा अब भी सर्वशक्तिमान है। वही कानून निर्माता है, वही कार्यपालक है, वही सर्वोच्च धर्माधिकारी है और वही न्याय का स्रोत है। वहाँ राजा की सरकार, राजा का विरोधीदल व राजा की सेना विद्यमान है। पर परम्परा के अनुसार राजा मृत्यु है और उसका कुछ नहीं है। जो कुछ शक्ति है, वह वहाँ की समस्त व उसके मंत्रिमण्डल की प्राप्त है। इसी प्रकार कानूनी दृष्टि से अब इंग्लैंड में निरंकुश राजतन्त्र है, जबकि परम्परा यह बताती है कि वहाँ पूर्ण प्रतिनिधित्व पर आधारित लोकतन्त्र है।

इंग्लैंड के सवधानिक जीवन में पाई जाने वाली अवास्तविकताये निम्नलिखित हैं —

(१) इंग्लैंड में राजतन्त्र है, यह बात अंग्रेजी संविधान की सबसे प्रमुख अवास्तविकता है क्योंकि वास्तव में वहाँ राजतन्त्र न होकर लोकतन्त्र है। अवास्तविक रूप में वहाँ राजा का प्रभुत्व है जब कि वास्तव में वहाँ जनता संप्रभु है और उस वास्तविक संप्रभुता का प्रतीक राजा (King) न होकर मुकुट (Crown) है। मुकुट प्रशासन की समस्या है, जबकि राजा प्रशासन का व्यक्तिगत प्रतीक है। मुकुट की शक्ति वास्तविक है तथा राजा की शक्ति नाम मात्र की है। जेम्स ग्लडस्टोन (Gladstone) ने

¹ There are plenty of contrasts between theory and practice in all Governments. But in none do they form the very warp and woof of the system as in Britain.

वहाँ है "कि अंग्रेजी शासन प्रणाली से सम्बन्धित साहित्य में अनेक विभेदा का प्रतिपादन मिलता है, पर उसमें इतना महत्व का कोई भी नहीं है, जितना महत्व का राजा व मुकुट का भेद है।¹

राजा व मुकुट की स्थिति के इस भेद का कारण वहाँ की शासन प्रणाली के सैद्धांतिक पहलू व व्यावहारिक पहलू में पाया जाना अंतर है। सैद्धांतिक रूप से राजा यद्यपि सर्वशक्तिमान है, पर व्यवहार में केवल बधानिक प्रमुख है। सिद्धांततः संसद व मंत्रिमण्डल बचन परामशदात्री संस्था है और राजा उनका परामश को मानना या न मानने के लिये पूर्ण स्वतंत्र है, पर व्यवहार में ये संस्थाएँ ही सर्वशक्तिमान हैं। जसा गूच ने कहा है "राजा के विषय में साधारणतः यह कहा जाता है कि वह मंत्रियों के परामश में बाध्य रहता है। पर यदि एक ओर नियम व कानून बचन में तथा दूसरी ओर परामश में भेद किया जाय, तो व्यवहार में बात उलटी है। राजा परामश में शक्ति और दत्ता भी है पर नियम मंत्री ही करता है।"² यद्यपि जसा मुनरो ने कहा है 'राजा निरंकुश शक्ति का केवल प्रतीक बना हुआ है, यद्यपि शक्ति का सार उसे प्राप्त नहीं है।'³ सिद्धांत व व्यवहार के इस भेद के कारण ही आज न कहा है कि 'सैद्धांतिक रूप से संयुक्त राज्य (United Kingdom) की शासन व्यवस्था निरंकुश राजतंत्र है पर उसका रूप सीमित बधानिक राजतंत्र का है और वास्तविक रूप में यह लोकतंत्रीय गणराज्य है।'⁴

(२) अंग्रेजी संविधान की अवास्तविकता का एक अन्य उदाहरण भी हम ले सकते हैं। ऊपर से ऐसा प्रतीत होता है कि इंग्लैंड की शासन व्यवस्था में शक्ति का पृथक्करण पाया जाता है क्योंकि वहाँ की कानून निर्माण की शक्ति संसद में, कार्यपालक शक्ति मंत्रिमण्डल में व न्यायपालक शक्ति न्यायपालिका में निहित है। इसी बात में मौटेस्क का भ्रम में डाल दिया था और भ्रमवश उसने अपनी रचना 'स्प्रिट ऑफ़ लाज' (Spirit of Laws) में यह प्रतिपादन किया था कि इंग्लैंड की शासन व्यवस्था शक्ति के पृथक्करण का एक उत्तम उदाहरण है। आधुनिक समय में भी ऑग

¹ 'There are many subtle distinctions in the vernacular of the British Government but none so vital as the distinction between the King and Crown —Gladstone

² The King is commonly said to act on the advice of his ministers and yet if a distinction is to be made between decision and action on the one hand and advice on the other the actual practice is merely the reverse. The King may and does advise, but the minister decides —Gooch

³ 'The King retains the symbolism of absolute power although he has completely lost the substance of it —Munro

⁴ 'The Government of the United Kingdom is in ultimate theory an absolute Monarchy in form a limited constitutional monarchy and in actual character a democratic republic —Ogg

(Ogg) व जिंक (Zink) जैसे लेखक यह अनुभव करते हैं कि स्वतंत्र 'यायपालिका' के अस्तित्व की व्यवस्था के कारण वहाँ शक्ति का कम से कम आंशिक पृथक्करण तो है ही पर जसा संसदीय प्रणाली में स्वाभाविक है वहाँ व्यवस्थापक व 'यायपालक' शक्ति का मिश्रण है। रामजे म्योर (Ramsay Muir) ने ऐसा ही मत व्यक्त किया है और कहा है कि वहाँ व्यवस्थापक व 'यायपालक' शक्तियों का मिश्रण है। हीवर्ट (Hewart) ने तो इस सम्बन्ध में अपनी रचना 'न्यू डेस्पोटिज्म' (New Despotism) में यह प्रतिपादन किया है कि व्यवस्थापन के विस्तार के कारण 'यायपालक' शक्ति भी मंत्रिमण्डल में केन्द्रित होती जा रही है। इस प्रकार यह प्रतीत होता कि इंग्लैंड में व्यवस्थापक, 'यायपालक', व 'यायपालक' शक्तियाँ सरकार के तीनों अंगों में पृथक्-पृथक् निहित हैं, वहाँ के संविधान की अवास्तविकता का एक उत्तम उदाहरण है, जब कि वास्तविकता यह है कि वहाँ शक्ति का पूरा-पूरा केन्द्रीभूत है।

(३) इंग्लैंड में संसद की सर्वोच्चता है, यह अंग्रेजी संविधान की अवास्तविकता का एक अर्थ उदाहरण है। जैसा डाइमी ने कहा है संसद की सर्वोच्चता का पहला प्रमाण यह है कि उसकी कानून निर्माण शक्ति अपरिमित है और उस पर कोई कानूनी प्रतिबन्ध नहीं है। वह किसी भी विषय को सम्भाल सकती है व कानून बना सकती है और पुनर्गामी संसद किसी भी कानून का संशोधित अथवा पूर्णतः समाप्त कर सकती है। दूसरा प्रमाण यह है कि अंग्रेजी संसद साधारण व संवैधानिक दोनों प्रकार के कानून को बदल सकती है व उन्हें पारित कर सकती है। तीसरा प्रमाण इस सम्बन्ध में यह है कि इंग्लैंड में 'यायिक' समीक्षा (Judicial review) की व्यवस्था नहीं है। यहाँ 'यायपालिका' को इस बात का अधिकार नहीं है कि संसद द्वारा पारित कानूनों की संवैधानिकता अथवा अवैधानिकता के प्रश्न पर विचार कर सके और आवश्यक समझे तो उन्हें अवैध घोषित कर सके। पर हम यह स्मरण रखना चाहिए कि संसद को यह सर्वोच्चता वास्तविक नहीं है, बल्कि यह अंग्रेजी संविधान की अवास्तविकता का एक उदाहरण है। वास्तविक रूप में यहाँ का मंत्रिमण्डल सर्वोच्च शक्तिवान है, जो अपने बहुमत के सहारे वहाँ की संसद पर हावी रहता है। जैसा जेनिंग्स (Jennings) ने कहा है "लोक सदन तो केवल आलोचना का मंच तथा बाह्य लोकमत का प्रतिबिम्ब है,"¹ तथा जैसा बजहोट (Bagehot) ने कहा है "मंत्रिमण्डल (संसद का) उत्पादन है, पर उस इतनी शक्ति प्राप्त है कि वह अपने उत्पादक-वर्तकों को भी समाप्त कर सकता है।"² उसका तात्पर्य है कि यद्यपि निर्दिष्ट समस्त स्वामी और मंत्रिमण्डल उसका सेवक है, पर व्यवहार में ऐसा प्रतीत होता है मानो सेवक का नियंत्रण स्वामी पर हो।

¹ House of Commons is only a forum of criticism and focus of outside opinions
—Jennings

² Cabinet is a creature but it has the power to destroy its creators
—Bagehot

अंग्रेजी संविधान में पायी जाने वाली अवास्तविकता का यह तत्त्व इतना अधिक है कि उसके कारण अंग्रेजी संविधान का समझना ही लोगों को कठिन प्रतीत हुआ है और उह यहा तक कहने को बाध्य होना पड़ता है कि इंग्लैंड में संविधान जैसी कोई वस्तु नहीं है। मुरो ने इस तथ्य को बड़े सुन्दर शब्दों में व्यक्त किया है। उसने कहा है कि किसी पदाधिकारी के नाम से कोई पदाधिकारी कार्य करता है।

संविधान के अनुसार कार्य किसी और प्रकार होना चाहिए, पर पदाधिकारी उह विधि और ही प्रकार से करते हैं। यही कारण है कि अपनी शासन प्रणाली का वर्णन करत में अंग्रेजी लेखक आधे अध्यायो में जो कुछ होना चाहिए उसका चित्रण करते हैं और शेष आधे अध्यायो में यह समझाने का प्रयत्न करते हैं कि वास्तविकता उसमें सबथा भिन्न है। ऐसा दशा में यदि डी टोक्यूविली (De Tocqueville) ने धैर्य छोड़कर नकारात्मक स्वर में यह कह दिया कि इंग्लैंड में संविधान जैसी कोई वस्तु नहीं है, तो कोई आश्चर्य की बात नहीं है।¹

लचीलापन—संवधानिक आलेख के रूप में अंग्रेजी संविधान की एक अथ विशेषता यह है कि वह एक लचीला संविधान है। लचीला संविधान उस संविधान को कहा जाता है, जिसका संशोधन उसी सामान्य प्रक्रिया द्वारा किया जा सके, जिसके द्वारा साधारण कानून का संशोधन किया जा सकता हो। इंग्लैंड में संवधानिक व साधारण दोनों प्रकार के कानूनों का एक सा स्तर है। दोनों प्रकार के कानूनों का संशोधन सामान्य कानून निर्माण की प्रक्रिया द्वारा किया जा सकता है। मरियट (Marriot) के अनुसार अंग्रेजी संविधान का लचीलापन इसलिए और भी अधिक है कि औपचारिक संशोधन के बिना भी उसमें संशोधन हो सकता है। संविधान में जो नशाधन परम्पराओं के परिवर्तनों द्वारा होते हैं वे ऐसे ही संशोधन होते हैं, क्योंकि उनके द्वारा किसी भी औपचारिक कानून सम्बन्धी संशोधन के बिना ही शासन का संवधानिक ढांचा बदल जाता है।

राजनैतिक प्रणाली के रूप में अंग्रेजी संविधान

राजनैतिक प्रणाली के रूप में अंग्रेजी संविधान का अध्ययन शिक्षाप्रद व रुचिकर दोनों ही हैं। रुचिकर इस कारण है कि उसके अंतर्गत हमें अनेक ऐसी असमंजसिया मिलती हैं जो बड़ी आकर्षक हैं। उसका अध्ययन शिक्षाप्रद इसलिए है कि उसके द्वारा हम अनेक ऐसी संवधानिक समस्याओं, क्रियाओं व परम्पराओं का ज्ञान

1 'Functions are performed by one official in the name of another By the constitution things are assumed to be done in one way the officials do them in another way That is why English writers in describing their Government devote half their chapters in picturing what it is supposed to be and the other half in explaining that in reality it is quite different No wonder if the impatient De Tocqueville shrugged his shoulder and said, in England the constitution there is no such thing' — Munro

होता है, जिनसे विद्वद् के अंग्रेजी संविधानों के समझने में हमें सहायता मिलती है। राजनैतिक प्रणाली के रूप में अंग्रेजी संविधान की कुछ प्रमुख विशेषताएँ निम्न प्रकार हैं

संवैधानिक राजतन्त्र—साधारणतः 'संविधान' व 'राजतन्त्र' का कोई साथ नहीं हो सकता। संविधान यदि शासनतन्त्र के लिए अकुश व मर्यादा का प्रतीक होता है, तो 'राजतन्त्र' निरकुशता का प्रतीक होता है। पर इंग्लैंड की राजनैतिक प्रणाली की यह बड़ी विचित्र विशेषता है कि वहाँ मर्यादा का प्रतीक संविधान व निरकुशता का प्रतीक राजतन्त्र दोनों साथ साथ विद्यमान हैं और यह कहा जाता है कि वहाँ के शासन का स्वरूप समुकुट लोकतन्त्र (Crowned democracy) का है।

यूरोप में अंग्रेजी लोकतन्त्र की स्थापना राजतन्त्र की समाप्ति के बिना नहीं हुई। पर इंग्लैंड में ऐसा हुआ, इसका कारण है। वस्तुतः अंग्रेजी राजतन्त्र की ओर से लोकतन्त्र के प्रादुर्भाव का जसा विरोध हुआ, इंग्लैंड में नहीं हुआ। राजतन्त्र समय के परिवर्तन के साथ साथ स्वयं लोकतन्त्रीय होता गया। वह स्वयंसेवक लोकतन्त्र की लहरों से उत्पन्न वातावरण से अपना सामंजस्य स्थापित करता गया। चूंकि राजा की ओर से लोकतन्त्रीय शासन व्यवस्था के विकास व उसमें कार्य का कभी विरोध नहीं किया गया, जनता का उसे मूलतः समाप्त करने की आवश्यकता न पड़ी। अंग्रेजों की पुरातनप्रियता भी राजतन्त्र के बने रहने का एक मुख्य कारण है।

संसदीय शासन—अंग्रेजी संविधान की दूसरी विशेषता संसदीय शासन प्रणाली है। संसदीय शासन प्रणाली में कार्यपालिका दुहरी होती है, कार्यपालिका व व्यवस्थापिका का घनिष्ठ सम्बन्ध होता है और कार्यपालिका का कार्यकाल अनिश्चित होता है। इंग्लैंड में कार्यपालिका की दृढ़ता विद्यमान है, क्योंकि वहाँ एक कार्यपालिका नाम मात्र की, पद मात्र की अथवा संवैधानिक है तथा दूसरी वास्तविक है। वहाँ राजा नाम मात्र का शासक व विधान प्रमुख है और प्रधान मंत्री व उसका मंत्रिमण्डल वास्तविक कार्यपालिका है।

इंग्लैंड में व्यवस्थापिका व कार्यपालिका में भी बड़ा घनिष्ठ सम्बन्ध है। वहाँ लोक सभा (House of Commons) के लिये चुनाव होना है। जो दल बहुमत में निर्वाचित होता है, उसका नेता राजा द्वारा प्रधानमंत्री बनाया जाता है। वह अपने दल में से अंग्रेजी मंत्रियों का नामांकन करता है। इस प्रकार वहाँ कार्यपालिका व्यवस्थापिका में से ली जाती है और वह उसके प्रति उत्तरदायी होती है। इतना ही नहीं कार्यक्षेत्र की दृष्टि से भी कार्यपालिका केवल कार्यपालिका व व्यवस्थापिका केवल व्यवस्थापिका नहीं है। दोनों ही एक दूसरे के क्षेत्र में क्रियाशील रहते हैं। कार्यपालिका के सदस्य होने के साथ-साथ मंत्रिमण्डल व्यवस्थापिका के भी सदस्य होते हैं। वे अनेक विधेयकों को तैयार करते हैं और उन्हें व्यवस्थापिका में प्रस्तुत व संचालित करते हैं। बजट को भी वे ही बनाते और प्रस्तुत करते हैं। इस प्रकार कार्यपालिका केवल कार्यपालिका का ही कार्य नहीं करती बल्कि वह दोनों

नियंत्रण लगाने का अधिकार हो। जसा हायमी ने कहा है संसद के सर्वोच्च होने का पहला परिणाम यह है कि उसकी कानून बनाने की शक्ति असीमित है। वह किसी भी विषय पर कोई भी कानून पारित कर सकती है और पिछली समदों के किसी भी कानून को समाप्त अथवा संशोधित कर सकती है। इसके अतिरिक्त अंग्रेजी संसद की शक्ति की सर्वोच्चता का परिणाम यह भी है कि वह साधारण कानूनों के निर्माण के सम्बन्ध में ही सर्वोच्च सत्तावान नहीं है, वरन् वह संवैधानिक कानून के निर्माण के सम्बन्ध में भी उतनी ही सत्तावान है। वह मंत्रिधान में परिवर्तन करने वाले कानूनों को भी उसी सरलता से पारित कर सकती है, जिस सरलता से वह साधारण कानूनों को पारित करती है। यही कारण है कि वहाँ का संविधान लचीला संविधान कहा जाता है। संसद सर्वोच्च है, इसका तीसरा परिणाम यह है कि वहाँ 'ग्रायपालिका' या संसद द्वारा पारित कानूनों की समीक्षा करने का अधिकार प्राप्त नहीं है। वह कायपालिका के भी कार्यों की वधानिकता अथवा अवधानिकता पर विचार कर उन्हें अवध घोषित कर नहीं सकती। संसद के कानून अंतिम होते हैं और अब कोई संस्था उन पर नियंत्रण देकर उन्हें अवध घोषित नहीं कर सकती।

इस प्रकार संसद की शक्ति असीम है और यही कारण है कि अनेक विचारकों ने उसकी महिमा के विषय में लिखा है। उदाहरणार्थ क्विंटिन हॉग (Quintin Hogg) ने लिखा है कि "यह जो चाह सा कर सकती है और मनुष्य कृत कानून द्वारा जो परिणाम प्राप्य हैं, उन्हें प्राप्त कर सकती है।" ¹ एडवर्ड कुक (Edward Cook) ने कहा है कि "संसद की शक्ति व उसका कार्यक्षेत्र इतना व्यापकतम व पूर्ण है कि उस किसी प्रकार सीमित नहीं किया जा सकता। संक्षेप में वह स्वाभाविक रूप से सम्भव प्रत्येक कार्य कर सकती है। जो कुछ संसद करती है, उस पृथ्वी की कोई शक्ति अस्वीकृत नहीं कर सकती।" ² संसद की सर्वोच्चता के विषय में डाइसी ने भी ऐसा ही मत व्यक्त किया है। उसने कहा है कि "कानून की दृष्टि से हमारी राजनैतिक संस्थाओं की प्रमुख विशेषता संसद की सर्वोच्चता है। अंग्रेजी संविधान के अंतर्गत संसद का अधिकार है कि वह किसी भी कानून को बना सके अथवा समाप्त कर सके। इंग्लैंड के कानून के अनुसार किसी भी व्यक्ति अथवा संस्था का यह अधिकार मान्य नहीं है कि वह संसद के व्यवस्थापन के विरुद्ध

¹ 'It can do anything which man can achieve any result which can be achieved by man made law' —Quintin Hogg

² The power and jurisdiction of Parliament is so transcendent and absolute that it cannot be confined within any bounds. It can in short, do everything that is not naturally impossible, what Parliament doth no power on Earth can undo

—Edward Cook

चल सके या उसे समाप्त कर सके। समद की शक्ति इतनी सर्वोच्च है कि उसका उमके ही व्यवस्थापन द्वारा भी सीमित नहीं किया जा सकता।¹

पर इस सम्बन्ध में यह स्मरणीय है कि उमकी सर्वोच्चता केवल कानूनी है। जैसा डाइसी ने कहा है समद की यह सर्वोच्चता केवल 'कानूनी दृष्टिकोण के अनुसार' है। व्यवहार में ऐसी बात नहीं है। व्यवहार में समद के अपने अधिकारों का प्रयोग अनेक प्रकार से प्रतिबंधित है। इस सम्बन्ध में जैसा जेनिंग्स ने कहा है कानूनी दृष्टि से समद को अधिकार है कि नीली आँखों वाले मनुष्य वच्चा का मार डालने की आज्ञा का कानून पारित कर दे, पर क्या व्यवहार में कभी भी कोई समद ऐसा कर सकती है? नहीं क्योंकि उस लोकमत, नैतिक आवश्यकता व परम्परा का ध्यान रखत हुए ही अपने अधिकारों का प्रयोग करना होगा। समद के अधिकारों के प्रयोग पर अंतर्राष्ट्रीय कानून, अंतर्राष्ट्रीय नैतिकता व अंतर्राष्ट्रीय सविदाओं का भी प्रतिबंध रहता है। यह ऐसा कोई कानून पारित नहीं कर सकती जो अंतर्राष्ट्रीय कानून, अंतर्राष्ट्रीय नैतिकता अथवा अंतर्राष्ट्रीय सविदाओं के प्रति-भूल हो। इस प्रकार कानूनी रूप में समद भले ही सर्वोच्च सत्तावान हो, व्यवहार में उसकी सर्वोच्चता पर अनेक मानसिक, नैतिक, राजनैतिक तथा अंतर्राष्ट्रीय प्रतिबंध विद्यमान हैं।

अधिकार पत्र के रूप में अंग्रेजी सविधान

भारतवर्ष के सविधान में मौलिक अधिकारों पर एक पृथक अध्याय है। अमेरिका के सविधानिक इतिहास में भी हमें अधिकार पत्र (Bill of Rights) की चर्चा मिलती है। पर अंग्रेजी सविधान में व्यक्ति के मौलिक अधिकारों की रक्षा किसी अधिकार पत्र की व्यवस्था करके नहीं की गई है। पर इसका तात्पर्य यह भी नहीं है कि इंग्लण्ड में व्यक्ति के अधिकारों व उनकी स्वतंत्रता की कोई व्यवस्था न हो। वहाँ व्यक्ति की स्वतंत्रता का बड़ा महत्व है और उसकी रक्षा की उचित व्यवस्था भी है। पर वहाँ यह व्यवस्था किसी अधिकार पत्र की घोषणा द्वारा नहीं वरन् 'कानून व शासन' (Rule of Law) के द्वारा की गई है। मिल्टन के शब्दों में "पूरा इंग्लण्ड स्वतंत्रता का निवास स्थान है।"² कानून का शासन अधिकारों व उसकी स्वतंत्रताओं का स्रोत है। कानून के शासन के कारण ही इंग्लण्ड के लोग स्वतंत्रता के वायुमण्डल में रहते हैं और उन्हीं के कारण उनके अधिकारों व उनकी

1 'The sovereignty of Parliament is from a legal point of view the dominant characteristic of our political institutions. Parliament has under the English constitution the right to make or unmake any law whatsoever. No person or body is recognized by the law of England as having a right to over ride or set aside the legislation of Parliament' —Dicey

2 "England is the whole town of liberty

—Milton

स्वतंत्रता की रक्षा होती है। कानून का शासन अंग्रेजी संविधान की एक प्रमुख विशेषता है।

कानून का शासन (Rule of Law)—कानून के शासन से साधारणतः यह समझा जाता है कि अमुक देश में शासन वहाँ के कानून के अनुसार चलता है, किसी व्यक्ति विशेष की इच्छा के अनुसार नहीं। किसी व्यक्ति विशेष की इच्छा के अनुसार किसी आम व्यक्ति का कोई दण्ड नहीं दिया जा सकता, किसी कानून के अनुसार ही उसे कोई दण्ड दिया जा सकता है। दूसरे शब्दों में, सबको कानून के अधीन समझा जाता है और कोई भी उससे ऊपर नहीं हो सकता। पर कानून के शासन का अंग्रेजी संविधान में एक विशिष्ट अर्थ है। आज विधिशास्त्रियों ने कानून के शासन का विवेचन किया है, पर डाइसी का तत्त्व ही विवेचन बड़ा प्रसिद्ध है।

डाइसी ने अपने विवेचन में कानून व शासन के विषय में तीन मुख्य बातों पर प्रकाश डाला है। पहली बात जो इस सम्बन्ध में डाइसी ने कही है वह है कि "व्यक्ति को कानून के उल्लंघन के लिए दण्ड दिया जा सकता है और किसी बात के लिए नहीं।" ¹ दूसरे शब्दों में जब तक साधारण कानूनी अदालतों द्वारा तथा साधारण कानून की प्रक्रिया के अंतर्गत यह निश्चय न हो जाय कि अमुक व्यक्ति कानून के उल्लंघन करने का दोषी है, तब तक किसी व्यक्ति को न कोई दण्ड दिया जा सकता है और न उसे शारीरिक व आर्थिक रूप से हानि पहुँचाई जा सकती है।

कानून के शासन के सम्बन्ध में दूसरी बात जिस पर डाइसी ने प्रकाश डाला है, कानूनी समानता है। जैसा डाइसी ने कहा है कानून के शासन का तात्पर्य "कानूनी समानता अथवा सभी वर्ग के लोगों का साधारण न्यायालयों द्वारा प्रयुक्त देश के साधारण कानून के अधीन होना है।" ² केवल राजा को छोड़कर, क्योंकि वह पदेन कोई अपराध नहीं कर सकता, इंग्लैंड के सभी लोग चाहे वे सरकारी कर्मचारी हों या साधारण व्यक्ति, एक ही कानून को मानने के लिए बाध्य हैं। जैसा डाइसी ने कहा है, "प्रधानमंत्री से लेकर एक सिपाही अथवा कर वसूल करने वाले कर्मचारी तक प्रत्येक कर्मचारी गर कानूनी कामों के लिए कानून के समक्ष उसी प्रकार उत्तरदायी है, जिस प्रकार साधारण व्यक्ति उत्तरदायी है।" ³ यही कारण है कि इंग्लैंड में फ़ौज की तरह साधारण न्यायालयों के अतिरिक्त प्रशासनिक न्यायालय

¹ 'A man may be punished for breach of law but he can be punished for nothing else
—Dicey

² Rule of law means Equality before the law or the equal subjection of all classes to the ordinary law of the land administered by the ordinary courts
—Dicey

³ "Every official from the Prime Minister down to a constable or a collector of taxes is under the same responsibility for every act done without legal justification as any other citizen
—Dicey

(Administrative Courts) नहीं हैं, जिनमें सरकारी कर्मचारियों के विरुद्ध अलग से मुकद्दमे चलाये जायें।

फिर भी इस सम्बन्ध में यह स्मरणीय है कि कानून के समक्ष सत्र की समानता के कुछ अपवाद भी हैं। इसका सबसे प्रमुख अपवाद राजा है। वह देश के साधारण कानून के अधीन नहीं है। वह कानून से परे है। उसके विरुद्ध किसी न्यायालय में कोई अभियोग नहीं लगाया जा सकता, क्योंकि उसके विषय में यह कहा जाता है कि वह कोई अपराध नहीं कर सकता। इसके अतिरिक्त सरकारी अधिकारियों के विरुद्ध पदेन किये हुए कार्यों के लिए भी मुकद्दमा नहीं चलाया जा सकता। इसी प्रकार 'यायाधीश' लोगों के विरुद्ध भी उनके द्वारा पदेन किये हुए कार्यों के लिए, तब तक मुकद्दमा नहीं चलाया जा सकता जब तक यह सिद्ध नहीं जाय कि उन्होंने दुष्प्रवृत्ति से कार्य किया है। इसके अतिरिक्त सेना के लोग जयवाधमाधिकारीगण जैसे लोग भी साधारण कानून के क्षेत्र से बाहर हैं और उनके लिए मासल ला अथवा एक्लसिपेस्टिकल ला जैसे अन्य कानूनों की व्यवस्था है।

डाइसी के अनुसार कानून के शासन की तीसरी विशेषता यह है कि लोग के अधिकार व उनकी स्वतन्त्रता के रूप का निरूपण स्वयं उन 'यायिक' निणया द्वारा होता है, जो कानून के शासन व सविधान के अभिन्न अंग बन गये हैं। डाइसी के शब्दों में "सविधान के साधारण सिद्धांत उन 'यायिक' निणया के परिणाम हैं, जो न्यायालयों के समक्ष प्रस्तुत अनेक विशिष्ट मामलों में साधारण व्यक्तियों के अधिकारों का निरूपण करते हुए दिये गये हैं।"¹ इन अधिकारों में व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का अधिकार, भाषण की स्वतन्त्रता का अधिकार, सावजनिक सभा आदि करने का अधिकार आदि मुख्य हैं। इन अधिकारों से किसी व्यक्ति को तब तक वंचित नहीं किया जा सकता जब तक उसे किसी 'न्यायालय' द्वारा, जिसके समक्ष उसे अपनी सुरक्षा का पूरा अवसर प्राप्त हुआ हो, यह निणय न हो चुका हो कि वह किसी कानून के उल्लंघन करने का दोषी है।

कानून के शासन का ह्रास—जैसा हमने उक्त विवेचन से देखा कानून का शासन अंग्रेजी सविधान की एक अत्यंत प्रमुख विशेषता है और वहाँ के राजनैतिक जीवन में उसका मुख्य स्थान है, पर कानून के शासन का अर्थ यदि हम संसद द्वारा निमित्त कानून का शासन समझें, तो हम यह स्वीकार करना पड़ेगा कि इंग्लैंड में अनेक बातें कानून के शासन के अनुसार नहीं होती। इंग्लैंड में ही नहीं सचराज्य का कार्यक्षेत्र बढ़ता ही जा रहा है। परिणामस्वरूप संसदों को अब यह सुगमतापूर्ण सम्भव नहीं रहा है कि कानून बनाते समय सब विवरणों की बातों को भी उसमें सम्मिलित कर सकें। अतः सचराज्य यह रिवाज हो चला है कि संसद कानून को केवल

¹ 'The general principles of the constitution are the result of judicial decisions determining rights of private persons in particular cases brought before the courts'

उनकी स्थूल रूपरेखा में पारित कर देती है और उसके अनुसार उन्हें कार्यान्वित करने के लिये नियम बनाने के अधिकार वायपालिका को दे देती है। इंग्लैंड भी इस प्रथा का अपवाद नहीं है। वहाँ भी ऐसा ही होने लगा है। कभी कभी इस प्रकार की नियम निर्माण की शक्ति के अन्तर्गत यह बात भी सम्मिलित कर दी जाती है कि संसदीय कानून में आवश्यक संशोधन करने तक के नियमों का निर्माण हो सकता है। परिणाम यह है कि संसदीय कानून के शासन का महत्व कम होता जा रहा है और वायपालिका द्वारा निमित्त नियमों के अनुसार शासन का आधिक्य होता जा रहा है। इस प्रवृत्ति को अनेक लोगों ने उचित नहीं कहा है और इस नयी अधिनायकत्व (New Despotism) कह कर पुकारा है।

इसके अतिरिक्त अब अनेक प्रकार से भी कानून के शासन का ह्रास हो रहा है। उदाहरणार्थ अब ऐसे न्यायालयों की नियुक्ति करने की प्रवृत्ति बढ़ती जा रही है, जिनमें प्रशासन के अधिकारी ही न्यायाधिकारी बनते हैं। उनके द्वारा मुकद्दमों का निणय दिये जान से नागरिकों के उचित अधिकारों का हनन होना बहुत सम्भव रहता है, क्योंकि उनके अन्तर्गत प्रशासन के अधिकारी ही स्वयं मुकद्दमा चलाने वाले व निणय करने वाले दोनों ही बन जाते हैं। यही नहीं सन् १८६३ के पब्लिक अथोरिटीज प्रोटेक्शन एक्ट (Public Authorities Protection Act of 1893), सन् १९३६ के लिमिटेशन एक्ट (Limitation Act of 1939) व सन् १९४७ के क्राउन प्रोसीडिंग एक्ट (Crown Proceeding Act of 1947) जैसे संसदीय कानूनों द्वारा भी व्यक्तियों के अधिकारों की सुरक्षा पर कुठाराघात होता है। क्योंकि इन कानूनों द्वारा साधारण नागरिक के अधिकारों व उनकी स्वतन्त्रता पर प्रतिबंध लगाये गये हैं और सरकारी कर्मचारियों को साधारण कानून की पकड़ में आने से बचाने की व्यवस्था की गई है।

फिर भी यह नहीं कहा जा सकता कि कानून का शासन पूर्णतः मृत हो चुका है। वस्तुतः वह अब भी इंग्लैंड के राजनितिक जीवन का अभिन्न अंग है। लोग उसे अब भी अपने अधिकारों व अपनी स्वतन्त्रता का प्रहरी समझते हैं। इंग्लैंड में भी प्रशासनिक कानून (Administrative Law) जैसी वस्तु का प्रादुर्भाव हुआ है। पर ऐसा होते हुए भी वहाँ की वायपालिका अब भी लोगों के अधिकारों व उनकी स्वतन्त्रता की रक्षा करती है। जमा प्रोफेसर लास्की ने कहा है, "सन् १६८८ की क्रांति के समय से अंग्रेज न्यायाधीशों की स्वाधीनता व उनकी सच्चरित्रता पर कभी संशय नहीं किया गया है।" इंग्लैंड की वायपालिका के न्यायाधीशों की निष्पक्षता व ईमानदारी के कारण ही नागरिकों के अधिकारों की सुरक्षा बनी रहती है। यही कारण है कि अब भी यह मानने वाले लोग विद्यमान हैं कि अनेक प्रतिपक्षों

¹ 'Ever since the revolution of 1688 the independence and incorruptibility of the British Judges has been beyond dispute — *La*

के होते हुए भी कानून का नासन समाप्त नहीं हो गया। वेड (Wade) व फिलिप्स (Phillips) के शब्दों में तोया का यह विश्वास अब भी है कि “यह बात डाइसी द्वारा लिखे जाने वाले के समय की तरह ही सत्य है कि कर्मचारीगण साधारण न्यायालयों के कार्य क्षेत्र से बचे हुए नहीं हैं और न इंगलण्ड के कानून की दृष्टि में असाधारण न्यायालयों द्वारा निवटाय गया एकाध अपराधों का कोई महत्व है।”¹

SELECT READINGS

Amery	Thoughts on the Constitution
Bagehot	The English Constitution
Bailey	British Parliamentary Democracy
Dicey	Introduction to the Law of the Constitution
Jennings	Cabinet Government
	The British Constitution
Laski	Parliamentary Government in England
	Reflections on the Constitution
Lowell	The Government of England
Ogg and Zink	Modern Foreign Governments
Wade and Phillips	Constitutional Law
Wheare	Modern Constitutions

¹ ‘It is true to day as when Dicey wrote that officials are not exempted from the jurisdiction of ordinary courts and that the law of England knows nothing of exceptional offences punished by extraordinary tribunals’

—Wade and Phillips

वैधानिक परम्पराएँ

“परम्पराएँ कानून के सूखे ढाँचे पर भाँस चढ़ाने का काय करती हैं, कानूनी सविधान को काय-रूप देती हैं तथा उसे प्रगतिशील समाज व राजनैतिक विचारों के अनुकूल बनाये रहती हैं।”

—जाग और जिक

अंग्रेजी सविधान के प्रसंग में वैधानिक परम्पराओं (Constitutional Conventions) का बड़ा प्रमुख स्थान है। अंग्रेजी सविधान का अध्ययन वस्तुतः तब तक पूर्ण नहीं हो सकता, जब तक वहाँ की वैधानिक परम्पराओं को अच्छी तरह न समझ लिया जाय, क्योंकि वहाँ के राजनैतिक जीवन में बहुत कुछ केवल वैधानिक परम्पराओं के आधार पर चलता है। डाइसी ने सर्वप्रथम वैधानिक परम्पराओं के महत्त्व पर प्रकाश डाला और उसने ही उनका शास्त्रीय विवेचन भी किया। इंग्लैंड के राजनैतिक जीवन में वैधानिक परम्पराओं का जो महत्त्व है, उसके देखते हुए, उन पर विस्तारपूर्वक विचार किया जाना आवश्यक है।

वैधानिक परम्पराओं का स्वरूप

प्रत्येक देश में अनेक प्रकार की परम्पराएँ होती हैं। सामाजिक क्षेत्र में अलग, धार्मिक क्षेत्र की अलग तथा उसी प्रकार राजनैतिक क्षेत्र में अलग प्रकार की परम्पराएँ प्रचलित होती हैं। ये सभी प्रकार की परम्पराएँ कानून द्वारा सुरक्षित न होते हुए भी, कानून की तरह ही माय होती हैं। समाज में उनका इतना सम्मान होता है कि लोग आसानी से उनका उल्लंघन नहीं कर सकते। इंग्लैंड में प्रचलित वैधानिक परम्पराएँ भी उसी प्रकार सम्मानित हैं जस कानून, पर वे कानून द्वारा सुरक्षित नहीं हैं। इस आधार पर वैधानिक परम्परा की परिभाषा हम उस वैधानिक प्रथा या नियम के रूप में कर सकते हैं, जो संसद के कानून के रूप में नहीं, बरन् प्रथा के रूप में अस्तित्व में आता है तथा जिसे यद्यपि कानून या कानूनी न्यायालयों का कोई संरक्षण प्राप्त नहीं होता, तथापि जो दैनिक शासन संचालन की दृष्टि में इतना महत्त्व

का होता है कि उसे सविधान का ही अभिन्न अंग समझा जाता है और जिसका आदर स्वयं कानून की तरह किया जाता है।

उपर्युक्त के आधार पर परम्पराओं की निम्न तीन विशेषताएँ स्पष्ट हो जाती हैं —

१ परम्पराओं का स्रोत मसद की कानून निर्मात्री शक्ति न होकर प्रथाएँ हैं। प्रथाएँ धीरे धीरे प्रयोग में आते आते प्रशासन के दैनिक संचालन के लिए इतनी आवश्यक हो जाती हैं कि उनके बिना काम नहीं चल सकता। तभी उनका रूप वैधानिक परम्पराओं का हो जाता है।

२ परम्पराओं को न तो कानून के द्वारा मायता दी जाती है और न मर्यादा उनकी रक्षा करती है। उनकी मायता का कारण उनकी वह शक्ति होती है, जो वे धीरे धीरे प्रयोग में आते आते प्राप्त कर लेती हैं।

३ सविधान जैसी मायता सम्बन्धी कानूनी शक्तों की शक्ति न होते हुए भी परम्पराएँ उसी प्रकार का पवित्रता का स्थान ग्रहण कर लेती हैं, जिस प्रकार का स्थान सवैधानिक कानूनों का होता है।

कानून व परम्परा का भेद

मायता की दृष्टि से एक ही होती हुई भी कानून व परम्परा एक ही वस्तु नहीं हैं। उन दोनों में कुछ महत्वपूर्ण भेद हैं, जिनका विवेचन हम निम्न प्रकार कर सकते हैं —

१ जैसा ऊपर कहा गया है परम्परा का उद्भव उदाहरण (Precedents) में होता है। यद्यपि प्रत्येक उदाहरण परम्परा नहीं बन जाता, तथापि जब कोई उदाहरण अथवा वैधानिक प्रथा कुछ दिनों तक प्रयोग में आती रहती है और अपनी उपयोगिता के कारण अपरित्याज्य हो जाती है, तो वह उदाहरण अथवा वैधानिक प्रथा परम्परा बन जाती है। इस प्रकार प्रत्येक उदाहरण परम्परा नहीं बन जाता, यद्यपि प्रत्येक परम्परा का मूल कोई न कोई उदाहरण होता है। इसके विपरीत कानून किसी कानून निर्मात्री शक्ति की इच्छा का परिणाम होता है। वह उस शक्ति द्वारा लिखित रूप में विहित किया जाता है, जबकि परम्परा सदा अलिखित ही बनी रह सकती है।

२ कानून व परम्परा में दूसरा भेद यह है कि परम्परा का रूप केवल राजनैतिक नतिकता के नियम का होता है। उसका पालन करना व्यक्ति की इच्छा पर निर्भर होता है, यद्यपि उसका पालन न करना प्रायः सम्भव नहीं होता। कानून का रूप शक्ति का होता है, जिसे पालन करना प्रत्येक व्यक्ति के लिए अनिवार्य होता है। कानून के पीछे राज्य की प्रभुत्व शक्ति का दबाव होता है तथा इस कारण यह आवश्यक होता है कि कानून का पालन आवश्यक रूप से किया जाय। परम्परा का आधार यदि इच्छा है, तो कानून का आधार शक्ति है।

३ दोनोंमतीसरा भेद यह है कि 'यायालय परम्पराओं को न तो मायता देते हैं, और न उनकी रक्षा करते हैं जब कि कानून को 'यायालयों द्वारा मायता प्राप्त होती है और वे उसकी रक्षा करते हैं। यदि किसी व्यक्ति द्वारा अथवा सरकार द्वारा किसी परम्परा का उल्लंघन किया जाय, तो उसके लिए 'यायालय में मुकद्दमा नहीं चलाया जा सकता, पर यदि किसी कानून का उल्लंघन हो तो व्यक्ति व सरकार दोनों ही 'यायालय की शरण ले सकते हैं। फिर भी यह नहीं समझना चाहिए कि प्रत्येक कानून का मर्यादा पालन ही किया जाता है अथवा प्रत्येक परम्परा का मर्यादा उल्लंघन ही होता है। वस्तुतः परम्पराओं का पालन भी उसी प्रकार होता है, जिस प्रकार कानून का पालन होता है, पर दोनों के पालन के आधार भिन्न भिन्न हैं। कानून का पालन इसलिए होता है कि उसके पीछे राज्य की प्रभुत्व शक्ति होती है, जबकि परम्परा का पालन 'संविधान होता है कि उसका पालन करना उपयोगी होता है। परम्पराओं का पालन क्यों किया जाता है ?

जमा ऊपर हमने देखा परम्पराओं का पालन भी इंग्लैंड में प्रायः उसी प्रकार किया जाता है, जिस प्रकार संविधान के कानून की धाराओं का किया जाता है। अब इस प्रश्न पर विचार होना भी स्वाभाविक है कि जब परम्पराओं के पीछे कानून जमीन शक्ति नहीं है, तो उस का पालन उसी प्रकार क्यों किया जाता है, जिस प्रकार कानून का पालन किया जाता है।

डाइसी—अन्य विचारकों ने इस प्रश्न पर विचार किया है। हम सम्भव है कि डाइसी का विचार है कि परम्पराएँ व कानून दोनों परस्पर इस प्रकार गुंथे हुए हैं कि यदि किसी परम्परा का उल्लंघन किया जाता है तो किसी न किसी कानून का उल्लंघन हो ही जाता है। चूंकि कानून का उल्लंघन नहीं किया जा सकता, अतः परम्पराओं का भी पालन करना ही पड़ता है। इसके उल्लंघन स्वरूप हम इस परम्परा को ले सकते हैं कि संसद की बैठक वर्ष में एक बार अवश्य होनी चाहिए और यह देख सकते हैं कि इस परम्परा के अनादर से कौन भी कानूनी व्यवस्था का उल्लंघन होता है, जिसके कारण इस परम्परा का पालन करना आवश्यक हो जाता है। इंग्लैंड में यह दो महत्वपूर्ण कानूनी व्यवस्थाएँ हैं कि प्रतिवर्ष वजेट की स्वीकृति होनी चाहिए और सना समग्र भी कानून का प्रतिवर्ष नवीनीकरण होना चाहिए। इंग्लैंड के लोग यदि संसद के अधिवेशन को प्रतिवर्ष कम से कम एक बार बुलाने की परम्परा का तोड़ते हैं और संसद का अधिवेशन यदि वर्ष भर में एक भी बार नहीं होता, तो यह निश्चय है कि वजेट स्वीकृत होने व संविधान कानून के पारित होने की कानूनी व्यवस्था का भी उल्लंघन होगा। चूंकि वजेट स्वीकृत न होने तथा संविधान कानून पारित न होने के बड़े भयंकर परिणाम होंगे, अतः इन कानूनी व्यवस्थाओं का उल्लंघन नहीं किया जा सकता और इन कानूनी व्यवस्थाओं के पालन के लिए यह आवश्यक है कि वर्ष में कम से कम एक बार संसद के अधिवेशन को बुलाने की परम्परा का भी पालन किया जाय। इस प्रकार डाइसी ने यह निष्कर्ष निकाला

कि परम्पराओं के पीछे कानून की शक्ति है और कहा है कि "वह शक्ति जिसके कारण अतिसमवायिक शक्तिकता का पालन करना पड़ता है, स्वयं कानून की शक्ति के अतिरिक्त और कुछ नहीं है। किसी पूर्णतः परम्परागत नियम का उल्लंघन, चाहे वह पूर्णतः अज्ञात वस्तु कानून के विपरीत प्रथा का उल्लंघन ही क्यों न हो, उल्लंघन करने वाले का दण्ड के निश्चिन कानून से विमुख कर देता है।"¹

डाइसी द्वारा प्रतिपादित उक्त तथ्य केवल अद्वितीय है। यह न तो सग परम्पराओं पर ही समान रूप से लागू है और न यह बात है कि परम्परा व कानून सदा सहगामी रहते हैं। इसलिये मेरे यह परम्परा है कि कानून बनने से पहले प्रत्येक विधेयक के तीन वाचन प्रत्येक सदन में होना चाहिये। पर यदि इस परम्परा को तोड़ कर मसदा ऐसा करने लग कि दो ही वाचना के बाद विधेयक का कानून बना दे, तो ऐसा करने में किसी कानून का उल्लंघन नहीं होगा। इस प्रकार इस परम्परा का पालन इसलिए नहीं होता कि उसके उल्लंघन से किसी कानून का उल्लंघन होगा वरन् इसलिए होता है कि तब उसका कुछ उपयोग सम्भवे है। इस प्रकार यह बात सत्य नहीं है कि परम्परा के समर्थन के लिए उसके पीछे कोई न कोई ऐसा कानून है, जिसका उल्लंघन उस परम्परा विशेष के उल्लंघन में आवश्यक रूप से होता है।

इसके अतिरिक्त परम्पराओं के पीछे कानून की शक्ति की मायता डाइसी के उस प्रतिपादन के भी विरुद्ध पड़ती है, जो उसने सदन की सर्वोच्चता के विषय में किया है। जैसा ऊपर कहा गया है डाइसी के मतानुसार कुछ कानूनों का पालन परम्पराओं के पालन पर निर्भर करता है। चूँकि परम्पराओं में मसोधन करना अथवा उन्हें समाप्त करना सदन के अधिकार क्षेत्र से बाहर है उन कानूनों में भी परिवर्तन करना अथवा उन्हें समाप्त करना सदन के लिए दुष्कर है, जो अपने पालन के लिए परम्पराओं पर निर्भर करते हैं। इस प्रकार यदि डाइसी का यह मत स्वीकार कर लिया जाय कि परम्पराओं का कानून का समर्थन प्राप्त है, तो उसमें सदन की व्यवस्थापन सम्बन्धी सर्वोच्चता खण्डित हो जाती है, क्योंकि उन कानूनों के विषय में सदन स्वच्छेदतापूर्वक अपने अधिकार का प्रयोग नहीं कर सकती, जो अपने पालन के लिए परम्पराओं के पालन पर निर्भर करते हैं। वस्तुतः कानून व परम्पराएँ उस हद तक परस्पर असाधारित नहीं हैं, जिस हद तक डाइसी ने उन्हें असाधारित समझा है। सदन किसी भी कानून का मसोधित अथवा समाप्त कर सकती है। पर परम्पराओं के विषय में उस ऐसा करने का अधिकार नहीं है। अतः असाधारित किसी

¹ The force which in the last resort compels obedience to constitutional morality is nothing else than the power of the law itself. The breach of a purely conventional rule of a maxim utterly unknown and indeed opposed to the theory of law ultimately entails upon those, who break it, a direct conflict with the undoubted law of the land
—Dicey

परम्परा व किसी कानून में से समझ द्वारा कानून समाप्त अथवा संशोधित किया जा सकता है, पर परम्परा के विषय में यह ऐसा नहीं कर सकती। परस्पर अयो-याश्रित परम्परा व कानून में से कानून समाप्त हो सकता है और परम्परा प्रती रह सकती है। उदाहरण के लिए यदि मसद यह निश्चय कर ले कि बजट व मनीष कानून दो वष में एक बार पारित हुआ करेगा तो वष में कम से कम एक बार मसद का अधिवेशन बुलाए जाने में सम्बन्धित परम्परा का कानूनी समर्थन समाप्त हो जायेगा।

लावेल—दस सम्बन्ध में लावेल का विचार है कि वैधानिक परम्पराओं का पालन इसलिए किया जाता है कि उन्हें नीतिगत व परम्परागत समर्थन प्राप्त है। उनका मत है कि अंग्रेज लोग स्वभाव से रूढ़िवादी होते हैं अतः उन्हें अपनी परम्पराओं में विनाश प्रेम होता है। जो कुछ परम्परागत व पुरातन है उस बनाये रखने के लिए वे अपने जीवन में उनके अनगिनतों को आना ता पसंद करते हैं पर उन्हें छोड़ना पसंद नहीं करते। अतः वे वैधानिक परम्पराओं का आदर करते हैं। इसके अनिश्चित परम्पराओं को चूँकि जनता का आदर प्राप्त होता है, उनकी प्रतिनिधि सरकार भी उनका आदर करती है, क्योंकि जनता द्वारा निर्वाचित सरकार ऐसी किसी बात में सफलतापूर्वक विमुख नहीं हो सकती, जिस जनता पसंद करती हो।

लविल का उक्त विचार डाइसी के विचार की अपेक्षा कम के अधिक निबट है। पर लाकमट के समर्थन का आधार बांग रूढ़िवाद नहीं है। लोग किसी बात का समर्थन केवल इसलिए नहीं करते कि यह प्राचीन काल में चली आ रही है, बल्कि इसलिए करते हैं कि यह प्राचीन काल की तरह ही अब भी उपयोगी है। चूँकि उपयोगिता की बात को नॉबेल ने निरस्त नहीं किया, अतः परम्पराओं को मान्यता प्रियकर उसका मत पूरण उचित नहीं कहा जा सकता।

लास्की—लास्की के अनुसार परम्पराओं के आदर का कारण है। पहला कारण यह है कि परम्पराओं "प्रचलित सामयिक सवधानिक विद्वानों के अनुरूप" है और वे उनके द्वारा किया गया महत्वपूर्ण हैं। उदाहरण के लिए हम मंत्रिमण्डल की बैठक के सम्भाषितियों में सम्बन्धित परम्परा को ले सकते हैं। एक समय का जय गंगा मंत्रिमण्डल की बैठकों का सम्भाषितिव करता था। आज राजाओं के काल में यह प्रथा प्रचलित हुई कि राजा ने मंत्रिमण्डल की बैठक पर सम्भाषितिव करना बंद कर दिया, क्योंकि एक तो वे अंग्रेजी अच्छी तरह नहीं जानते थे और दूसरे उन्हें मंत्रिमण्डल की राजनीति में अधिक दिलचस्पी नहीं थी। बाद में राजा के स्थान पर प्रधान मंत्री द्वारा मंत्रिमण्डल की बैठकों का सम्भाषितिव किया जाना एक ऐसी प्रथा बन गई जो बची हुई "नीति-आत्मक" प्रवृत्ति के अनुरूप थी। धीरे-धीरे वह इतनी पक्की हो गई कि तीसरे राजा का फिर से मंत्रिमण्डल की बैठकों का सम्भाषितिव करने का प्रयत्न मंत्रिमण्डल के विरोध के कारण असफल रहा। इस परम्परा की मान्यता अब तब इसी प्रकार चली आ रही है इसका कारण यह है कि यह

वर्तमान राजनैतिक सिद्धांत अर्थात् लोकतंत्र की आवश्यकताओं के अनुकूल है तथा उससे लोकतंत्र पर चलने में सहायता मिलती है।

परम्पराओं की मायता का दूसरा कारण लास्की के अनुसार यह है कि सब राजनैतिक दल दश के सामाजिक व राजनैतिक ढाँचे की आधारभूत बातों के विषय में एक मत हैं और इस कारण उनमें सन्निहित एक ही परम्पराएँ भी उन्हें समान रूप से माय हैं। उदाहरणार्थ सभी दल राजतन्त्रीय लोकतंत्र में विश्वास करते हैं। व वैयक्तिक सम्पत्ति की व्यवस्था पर आधारित सामाजिक ढाँचे को उपयोगी समझते हैं। पर यदि सभी दलों में सामाजिक व राजनैतिक ढाँचे की मौलिक बातों पर भी गम्भीर मतभेद होते तो वदार्चित व सभी एक परम्पराओं के समर्थक न होते।

उपयुक्त विविध विचारों के विचारों को देखने से यह स्पष्ट हो जाता है कि परम्पराओं की मायता अनेक कारणों से है। परम्पराओं के आदर का सबसे प्रमुख कारण उनकी उपयोगिता है। परम्पराओं की उपयोगिता सामयिक सन्धानिक सिद्धांत के अनुकूल होने व उनके प्रयोग को सफल बनाने में सहायक हान में है। अतः उपयोगी हान के कारण उनका आदर होता है। इसके अतिरिक्त लास्की की शक्ति के कारण भी परम्पराओं का आदर होता है। कोई भी लोकतन्त्रात्मक सरकार उस बात की उपेक्षा सरलतापूर्वक नहीं कर सकती, जिसे लोकमत का समर्थन प्राप्त हो। अतः लोकमत द्वारा समर्थित परम्पराओं का आदर होना स्वाभाविक है। इसके अतिरिक्त देश के राजनैतिक व सामाजिक ढाँचे के मौलिक रूप के विषय में जो सबदतीय मतव्य है उसके कारण भी परम्पराओं का उल्लंघन नहीं होता और उन्हें प्रायः वैसा ही आदर प्राप्त रहता है, जमा अन्य सवधानिक कानूनों का होता है। अंग्रेजी संविधान में परम्पराओं का महत्व

अंग्रेजी संविधान में परम्पराओं का बड़ा महत्व रहा है। परम्पराओं को यदि इंगलण्ड में सवधानिक ढाँचे की आत्मा कहा जाय, तो अतिशयोक्ति नहीं होगी, क्योंकि अंग्रेजी संविधान के निर्माण में ही नहीं उस काय रूप देने में भी उनका बड़ा महत्वपूर्ण योग रहा है।

परम्पराएँ व अंग्रेजी संविधान का निर्माण—जसा पहले अध्याय में हमने देखा था अंग्रेजी संविधान धीरे धीरे शांतिपूर्ण ढंग से विकसित हुआ है। उसका जो लोकतन्त्रीय रूप हम इस समय देखते हैं वह एकाएक नहीं हा गया है। इंगलण्ड के एक समय के पूर्णतः निरंकुश राजतन्त्र का जनतन्त्रीकरण हो गया है पर वह पूर्णतः शांतिमय ढंग से हुआ है। जो कुछ फास अथवा हिस में रक्तपातपूर्ण क्रांति में हुआ है वह इंगलण्ड में शांतिपूर्ण क्रांति से ही हा गया है। इंगलण्ड के इस सवधानिक विकास विशेषतः राजतंत्र के जनतन्त्रीकरण का बहुत कुछ श्रेय वहाँ की परम्पराओं का भी है क्योंकि राजा की शक्ति क्षीण होत होत शून्य पर कानूनों द्वारा नहीं, बरन् पर-

म्पराओं द्वारा ही आई है। जनता की आवाज के साथ साथ राजा की शक्ति कानूनी रीति से नहीं, वरन् प्रथागत रूप में कम होती गई और फिर जो परम्परा बनती गई उसका विरोध करना राजा के लिए बठिन होता गया। इसी प्रक्रिया द्वारा धीरे-धीरे निरंकुश राजतन्त्र का वह पूण जनतन्त्रीकरण हुआ है, जो आजकल हमारे समक्ष है।

एक समय था जब राजा मन्त्रिमण्डल की बैठकों का सभापतित्व करता था। अतः प्रायः ऐसे निणयों के होने में बाधा पड़ती थी, जिन्हें मन्त्रिमण्डल चाहता था। आज राजाओं के समय में ऐसा हुआ कि प्रथम दो राजा ऐसे हुए जो अंग्रेजी नहीं जानते थे। उन्हें इंग्लण्ड की राजनीति में विरोध रुचि भी न थी। परिणामस्वरूप उन्होंने स्वयं मन्त्रिमण्डल की बैठकों में सम्मिलित होना छोड़ दिया। प्रधान मन्त्री राजा की जगह पर सभापति होन लगा। यह एक परम्परा बन गई कि मन्त्रिमण्डल की बैठकों का सभापतित्व राजा नहीं, वरन् प्रधान मन्त्री किया करेगा। इतने दिनों के प्रयोग के कारण परम्परा इतनी पक्की हो गई कि तीसरे राजा द्वारा उसे तोड़ने का प्रयत्न असफल रहा। इस प्रकार कानून द्वारा नहीं केवल परम्परा द्वारा मन्त्रिमण्डल राजा के प्रभाव से मुक्त हो गया और राजतन्त्र का जनतन्त्रीकरण एक और पग आगे बढ़ गया। पर इससे यह नहीं समझना चाहिए कि राजतन्त्र के स्थान पर लोकतन्त्र की स्थापना केवल परम्पराओं द्वारा ही हो गई है और इस सम्बन्ध में कानूनी कार्यवाही बिल्कुल नहीं हुई है। मन्ना काटा अथवा हैबियस कोर्पस एक्ट जस अनक ऐसे कानून भी पाम हुए हैं, जिनसे राजा के विरुद्ध जनता की शक्ति बढ़ी है तथा राजतन्त्र का लोकतन्त्रीकरण हुआ है।

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि अंग्रेजी संविधान के निर्माण में तथा उसे शांतिपूर्ण ढंग में राजतन्त्र में जनतन्त्र की ओर ले जान में परम्पराओं का बड़ा महत्वपूर्ण योग रहा है।

परम्पराएँ व अंग्रेजी संविधान का कार्य रूप—अंग्रेजी संविधान को कार्य रूप में भी परम्पराओं का बड़ा महत्वपूर्ण स्थान है। इंग्लण्ड में राजा कानूनी संप्रभु है तथा मन्त्रिमण्डल, संसद व अतः में जनता राजनतिक संप्रभु है। कानूनी रूप में राजा का सय अधिकार प्राप्त है। मन्त्रिमण्डल राजा का है। अतः उसके लिए यह आवश्यक नहीं है कि वह जनता के प्रतिनिधियों के परामर्श पर ही चले अथवा संसद द्वारा पारित कानून पर अपनी स्वीकृति प्रदान कर ही करे। मन्त्रिमण्डल अपने निणयों पर दृढ़ रह सकती है। संसद जसा चाह वसा कानून पारित कर सकती है। पर राजा दाना की पूण उपेक्षा करने का अधिकारी है। इस प्रकार विगुड रूप से कानून पर चलन से अव्यवस्था फल सकती है। पर यह एक परम्परा है कि राजा मन्त्रिमण्डल के परामर्श को मानता है। वह संसद द्वारा पारित कानून पर अपनी स्वीकृति प्रदान कर देता है। इससे कानूनी संप्रभु व राजनतिक संप्रभु की इच्छा में सामंजस्य बना रहता है और इस उम अव्यवस्था से बच जाता है, जो उस परम्परा के न होने पर फल सकती थी। एक अन्य परम्परा यह है कि लोक संसद

मे बहुमत दल के नेता को राजा अपना प्रधान मंत्री बनायेगा और उसके द्वारा चुने हुए मंत्रिमण्डल को अपने मंत्रिमण्डल के रूप में स्वीकार कर लेगा। इस परम्परा का तात्पर्य यह है कि राजा को देश के शासन की बागडोर को जनता के प्रतिनिधियों के हाथ में सौंप देना चाहिए, जिससे देश का शासन जनता की इच्छा के अनुरूप चलता रहे। उस परम्परा में भी इस प्रकार कानूनी प्रभु और राजनतिक प्रभु की इच्छाओं में सामंजस्य बना रहता है। दोनों प्रकार के प्रभुओं की इच्छाओं में सामंजस्य बनाये रखने की दृष्टि से परम्पराओं का महत्व इस प्रकार स्पष्ट हो जाता है।

इसके अनिश्चित समक्षीय शासन के सुचारु संचालन में भी कुछ परम्पराएँ बड़ी सहायक हैं। उनके कारण मंत्रिमण्डल का शासन में सहभाग बना रहता है। इंग्लैंड में एक परम्परा यह है कि मंत्रिमण्डल के किसी प्रमुख नीति संबंधी निर्णय को यदि समक्ष स्वीकार न करे अथवा मंत्रिमण्डल के किसी विधेयक का वह अस्वीकृत कर दे, तो मंत्रिमण्डल को त्यागपत्र देना चाहिए। इस परम्परा के कारण केवल वही मंत्रिमण्डल पदार्थ रह सकता है, जिसका सदन का विश्वास प्राप्त हो और देश उस सीखाताओं में बचा रहता है, जो दाना में गम्भीर मतभेद हान पर पड़ा हो सकता है। एक अन्य परम्परा यह भी है कि लोक सदन का बहुमत वाला दल अपना मंत्रिमण्डल बनाने का अधिकारी है। इस परम्परा के द्वारा भी मंत्रिमण्डल का लोक सदन में सामंजस्य बना रहता है और मंत्रिमण्डल का अपनी नीतियों पर अपने कार्यों के लिए आवश्यक समर्थन प्राप्त होता है। इसी प्रकार लोक सदन की उच्च खलता को रोकने के लिए यह परम्परा है कि प्रधानमंत्री राजा से समक्ष को रंग बरन का अनुरोध कर सकता है। इस परम्परा के कारण किसी समक्ष निर्णय के विरोध के होते हुए भी यदि प्रधानमंत्री यह समझे कि उस राष्ट्र का विश्वास प्राप्त है तो लोक सदन का भंग करना के द्वारा निवाचन द्वारा राष्ट्र को उचित बहुत्व प्रदान कर सकता है। इस परम्परा के कारण ही लोक सदन व्यर्थ ही मंत्रिमण्डल का विरोध करने की बात नहीं सोच सकता, क्योंकि उस स्वयं अपने भंग होने का भय बना रहता है।

कुछ परम्पराएँ ऐसी भी हैं जिन के कारण शासन-कार्य का स्तर उन्नत होता है। उदाहरणार्थ प्रत्येक विधेयक के तीन वाचन होने चाहिए। इस परम्परा के कारण जो कानून बनते हैं वे उन दोषों में मुक्त होते हैं, जो विधेयक का गीघ्रता न पारित करने में उनमें रह सकते हैं। इसी प्रकार इन परम्परा में कि राष्ट्रपति की उन उठवा में कानूनी बातों का अवश्य सम्मिलित होना चाहिए, जिसमें वह न्यायालय के रूप में काम करे, याय काय ठीक चला रहता है और यह सम्भावना नहीं रहती कि लाइगमा के कानून न जानने वाले लोग याय का खेल बना दें।

परम्पराओं के विषय में तो कुछ उपर कहा गया है उसमें स्पष्ट है कि अमेरिकी संविधान का कार्य रूप देने में परम्पराएँ बड़ी सहायक हैं। उनके महत्व

को दर्शाने हुए जमा आग व जिव ने कहा है "परम्पराएँ कानून के सूखे ढाँचे पर मांस चढ़ाने का काम करती हैं, कानूनी संविधान का कार्य रूप देती हैं और उसे प्रगतिशील समाज की आवश्यकताओं व राजनैतिक विचारों के अनुकूल बनाये रहती हैं।"¹

परम्पराओं का वर्गीकरण

इंग्लैंड की वैधानिक परम्पराएँ कई प्रकार की हैं। कुछ परम्पराएँ ऐसी हैं जिनका सम्बन्ध राजा, उसके कार्य व उसकी शक्तियाँ हैं। कुछ परम्पराएँ ऐसी हैं जिनका सम्बन्ध मंत्रिमण्डल से है। इसी प्रकार कुछ परम्पराएँ संसद के विषय में तथा कुछ राष्ट्रमण्डल के विषय में हैं। इंग्लैंड की वैधानिक परम्पराओं का वर्गीकरण हम निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत कर सकेंगे।

राजा से सम्बन्धित परम्पराएँ—

१ राजा अपने मंत्रियों के परामर्श से कार्य करना है।

२ राजा लोकसदन के बहुमत वाले दल के नेता का प्रधान मंत्री नियुक्त करता है और उसके द्वारा निर्मित मंत्रिमण्डल का अपने मंत्रिमण्डल के रूप में स्वीकार करता है।

३ राजा मंत्रिमण्डल की बैठकों में सम्मिलित नहीं होता।

४ संसद को भंग करने के अपने अधिकार का प्रयोग राजा केवल अपने प्रधान मंत्री के परामर्श से करता है।

मंत्रिमण्डल से सम्बन्धित परम्पराएँ—

१ मंत्रिमण्डल संसद के प्रति उत्तरदायी है।

२ मंत्रिमण्डल सामूहिक व सम्मिलित उत्तरदायित्व के सिद्धांत के अनुसार कार्य करता है।

३ लोकसदन में बहुमत वाले दल को अपना मंत्रिमण्डल बनाने का और अपने दल के नेता का प्रधान मंत्री बनवाने का अधिकार प्राप्त है।

संसद से सम्बन्धित परम्पराएँ—

१ संसद का अधिवेशन वर्ष में एक बार अवश्य होना चाहिए।

२ नाइसभा का अधिवेशन जब अपील के न्यायालय के रूप में जाता है तब कानूनी मामलों को उनमें अवश्य सम्मिलित होना चाहिए।

३ लोकसदन का अधिवेशन जिसे वहाँ स्पीकर कहा जाता है राजनैतिक दृष्टि में निरदलीय होता है। वह अपने निवास क्षेत्र से निर्दिष्ट चुना जाता है तथा अपने निर्णायक मत का प्रयोग बहुत कम और इस प्रकार करता है कि सदन स्वयं निर्णय कर सके।

¹ Conventions clothe the dry bones of law with flesh and make the legal constitution work and keep it abreast of social changing needs and political ideas
—Ogg and Zink

४ कानून बनने से पहले प्रत्येक विधेयक के तीन वाचन होना आवश्यक हैं।

राष्ट्रमण्डल से सम्बन्धित परम्पराएँ—

१ राष्ट्रमण्डल मन्त्रि विषयों में राजा अपने राष्ट्रमण्डलीय विभाग के मंत्री के परामर्श से कार्य करता है।

२ किसी उपनिवेश के सम्बन्ध में संसद तभी कोई कानून बनायेगी जब उपनिवेश की ओर से इस विषय में स्पष्ट प्राथना की गई हो और ऐसा करने की उसकी ओर से स्पष्ट अनुमति दी गई हो।

ऊपर जिन परम्पराओं की चर्चा की गई है वे ही सब परम्पराएँ नहीं हैं। परम्पराओं का रूप ही प्रगतिशील है। अतः वे समय व लोगों की प्रगति के साथ बदलती व बढ़ती रहती हैं।

SELECT READINGS

Bagehot	The English Constitution
Bailey	British Parliamentary Democracy
Dicey	Introduction to the Study of the Law of the Constitution
Jennings	The British Constitution
Laski	Parliamentary Government in England Reflections on the Constitution
Lowell	The Government of England
Munro	The Government of Europe
Ogg and Zink	Modern Foreign Government
Wade and Phillips	Constitutional Law

३

इंग्लैंड का राजपद

“कानूनी दृष्टिकोण को अपनाकर तथा सिद्धांत रूप से संविधान के कानून के क्षेत्र में राजमुकुट जो कुछ परता है, उन पर जोर देकर एक ओर राजपद के प्रभाव को बड़ा चढ़ा कर कहना सरल है। दूसरी ओर मंत्रिमण्डल, ससद तथा जनता के महान त्रिसूत्र पर जोर देकर राजकीय त्रियाकलाप को कम करना भी सरल है।”

—जेनिंग्स

राजमुकुट (Crown)

इंग्लैंड के लोकतंत्र का उद्भव राजतन्त्रीय अतीत के बाद हुआ है। एक समय था जब वहाँ निरंकुश राजतंत्र था। राजा कानून निर्माता, प्रमुख कायपालक तथा 'याय व सम्मान का स्रोत था। राजा को यह प्रमुखता व शक्ति राजतिलक हाने के साथ ही प्राप्त हो जाती थी। अतः हम कह सकते हैं कि राजा जब 'मिहासन पर बैठता था और राजमुकुट का 'यायोचित अधिकारी हो जाता था, तब उसे यह शक्तियाँ प्राप्त होती थीं। दूसरे शब्दों में यह शक्तियाँ व्यक्ति के रूप में राजा की नहीं होकर राजमुकुट की होती थीं, क्योंकि राजतिलक हाने पर राजा जब राजमुकुट पहन लेता था तभी में उस में ये शक्तियाँ प्राप्त होती थीं। साधारणतः राजमुकुट राजा के सिर का चिह्न होता है। पर संविधान की दृष्टि में वह शासन का प्रतीक होता है और कायपालक, व्यवस्थापक व 'यायपालक सभी प्रकार की शक्तियाँ उसमें निहित होती हैं। वस्तुतः वह शासन का साकार रूप होता है और यही कारण है कि जब राजा राजमुकुट धारण करता है, वह उन सब शक्तियों के प्रयोग का अधिकारी हो जाता है, जो राजमुकुट में निहित हैं।

राजा व राजमुकुट (King and Crown)

राजपद के विकास के विषय में जो कुछ ऊपर कहा गया है, उससे यह स्पष्ट है कि राजा व राजमुकुट मबड़ा महत्वपूर्ण भेद है। राजा वह व्यक्ति होता है जो उन शक्तियों का प्रयोग करता है, जिनका प्रतीक राजमुकुट होता है, जबकि

राजमुकुट गामन का प्रतीक है। प्राचीन काल में भी यह अंतर था। पर उस समय इसका कोई कानूनिक महत्व नहीं था, क्योंकि उस समय राजा व राजमुकुट में कोई अंतर नहीं था। राजा राजमुकुट व राजमुकुट राजा था तथा राजमुकुट की सभी शक्तियाँ का प्रयोग राजा स्वयं करता था। पर राजतन्त्र के लोकतन्त्रीकरण के कारण राजा व राजमुकुट के भेद का बड़ा महत्व हो गया है। संविधान की दृष्टि से उसका महत्व इतना अधिक है कि उसको बिना समझे अंग्रेजी संविधान का अच्छी तरह नहीं समझा जा सकता। वस्तुतः जसा ग्लडस्टोन ने कहा है 'अंग्रेजी संविधान के साहित्य में अनेक सूक्ष्म भेद हैं पर उनमें से उतना अधिक महत्वपूर्ण कोई नहीं है जितना महत्वपूर्ण राजा व राजमुकुट का भेद है।'¹

राजा व राजमुकुट के भेद का महत्व

दूसरे प्रसंग में हमें भारत हमारा ध्यान इस ओर आना है कि राजा व राजमुकुट के इस भेद का इतना महत्व क्या है? इस भेद के महत्व के दो प्रमुख आधार हैं। पहला आधार यह है कि हमें हमें अंग्रेजी संविधान का स्वरूप समझने में सहायता मिलती है और यह बात भगो प्रकार समझ में आती है कि राजा केवल नाम मान का शासक है तथा राजमुकुट के प्रतीक संसद व मंत्रिमण्डल वास्तविक शासक हैं। इस अंतर के महत्व का दूसरा आधार यह है कि इसके समझने में हम अंग्रेजी संविधान के सैद्धांतिक व व्यावहारिक रूप में पाए जाने वाले अंतर को समझ सकते हैं। सैद्धांतिक रूप में जो राजा सब शक्तिशाली है, 'परमेश्वर' व वह केवल नाम का शासन प्रमुख है। सैद्धांतिक रूप में संसद तथा मंत्रिमण्डल राजा की परामर्शदात्री संस्था है। राजा उनके परामर्श का मानने या न मानने के लिये पूर्ण स्वतन्त्र है। पर व्यवहार में ये संस्थाएँ ही सब शक्तिशाली हैं। वस्तुतः शासन का जो व्यावहारिक रूप है, उसका प्रतीक राजमुकुट व उसके सैद्धांतिक रूप का प्रतीक राजा है। अतः राजा व राजमुकुट के भेद के ज्ञान से अंग्रेजी संविधान के सैद्धांतिक व व्यावहारिक पक्षों का समझने में हम बड़ी महत्वपूर्ण सहायता मिलती है।

वस्तुतः राजा व राजमुकुट के इस अंतर का महत्व हमें यह है कि इसका राजतन्त्र व लोकतन्त्र दोनों साथ साथ विद्यमान है। उसके सिद्ध सैद्धांतिक रूप को हम राजतन्त्र कह सकते हैं, जिसका प्रतीक राजा है। उसका व्यावहारिक रूप एक पूर्ण लोकतन्त्र का रूप है जिसका प्रतीक राजमुकुट है। वर्तमान व्यवस्था के अनुसार राजा व राजमुकुट समान अर्थों में नहीं हैं, वरन् वे दोनों भिन्न भिन्न बातों के प्रतीक हैं। राजा से जहाँ राजपद के अधिकारी व्यक्ति का प्रयोग होता है, वहाँ राजमुकुट में परमेश्वर शासक मंत्रिमण्डल व संसद आदि वास्तविक शासकों का बोध होता है। मुकुट

¹ There are many subtle distinctions in the vernacular of the British Government but none so vital as the distinction between the King and the Crown
—Gladstone

अब एक ऐसा सिरम्पाण है, जो सामूहिक रूप से एक साथ उन अनक व्यक्तियों द्वारा प्रयोग किया जाता है, जिनमें व्यवसाय शासक के रूप में राजा व वास्तविक गामन के रूप में सदस, मन्त्रिमण्डल और लोक सेवा के मदस्य आदि सभी लोग सम्मिलित हैं।

राजा व राजमुकुट का अन्तर

राजमुकुट एक सस्था, राजा एक व्यक्ति—इस प्रकार हम दस सकते हैं कि राजा व राजमुकुट में कुछ अत्यन्त महत्वपूर्ण अन्तर है। सर्वप्रथम राजमुकुट एक सस्था है, जो गामन का प्रतीक है। उसमें व्यवस्थापन, कायपालन तथा न्याय तीनों में सम्मिलित शक्तियाँ निहित हैं। वह एक सस्थान अथवा पद है और गामन का मूलरूप है। इसके विपरीत राजा एक व्यक्ति होता है, जो राजगद्दी पर बैठता तथा राजपत्र का सुशोभित करता है और उस शक्तियों का प्रयोग करता है, जो राजमुकुट में निहित हैं। संक्षेप में, अन्तर सस्था व व्यक्ति का अथवा पद व पदाधिकारी का है।

राजमुकुट स्थाई, राजा अस्थायी—दोनों में दूसरा अन्तर बाल सम्बन्धी है। राजमुकुट सस्थागत होने के कारण स्थायी तथा राजा व्यक्तिगत होने के कारण अस्थायी होता है। राजमुकुट अमर तथा राजा मरणशील है। राजमुकुट सदा से बना आ रहा है और सदा तक चलता रहेगा पर राजा व्यक्ति के रूप में सदा नहीं रहता। एक राजा मरता है तो दूसरा उसका स्थान ग्रहण कर लेता है। यह चल सदा चलता रहता है। इंग्लंड में प्रचलित यह कहावत कि “राजा मर गया पर राजा पुनः पुनः जिये”^१ राजा व राजमुकुट के इसी अन्तर पर आधारित है। इसी प्रकार ब्लैकस्टोन का यह कथन कि “हेनरी एडवर्ड या जॉर्ज मर सकते हैं, पर राजा उन सबके बाद भी जीवित रहता है”^२ राजमुकुट के अन्तर की पुष्टि करता है।

राजमुकुट सामूहिक, राजा वैयक्तिक—इसके अतिरिक्त दोनों का एक अन्य महत्वपूर्ण अन्तर सामूहिकता व वैयक्तिकता का है। राजमुकुट का रूप सामूहिक है, जबकि राजा का रूप वैयक्तिक है। राजमुकुट बहुल कार्यकारिणी है, जबकि राजा वैयक्तिक कार्यपालक है। राजमुकुट की शक्तियों का प्रयोग एक व्यक्ति द्वारा न होकर अनेक व्यक्तियों द्वारा होता है। अतः राजमुकुट का रूप सामूहिक है तथा शक्ति के प्रयोग करने वाले उस समूह में सदस, मन्त्रिमण्डल व लोक-सेवा के लोग सम्मिलित हैं। आगे व निम्न में भी ऐसा ही विचार व्यक्त किया है और कहा है कि “राजमुकुट राज्य की सर्वोच्च कार्यपालिका शक्ति है तथा उसमें सर्वोच्च सत्तावान

^१ ‘The King is dead, long live the King’

^२ “Henry Edward or George may die, but the King survives them all
—Blackstone

मसद व मन्त्रिगण सम्मिलित हैं।¹ वेड तथा फिलिप्स के मतानुसार भी मुकुट का व्यक्तित्व सामूहिक है। उन्होंने कहा है कि "राजमुकुट शब्द से शासन की सम्पूर्ण शक्ति के योग का बोध होता है और वह वायपालिका का पर्यायवाची है। राजमुकुट की कुछ शक्तियों के प्रयोग में राजा से व्यक्तिगत विप्रेर से काम लेने के लिये कहा जा सकता है, कुछ का प्रयोग राजा मन्त्रियों के पूर्ण दायित्व पर करता है और कुछ के प्रयोग में उसका कोई हाथ नहीं होता, क्योंकि कानूनों पर आधारित अभिवांश शक्तियाँ मन्त्रियों को ही प्राप्त होती हैं और यद्यपि उनका प्रयोग राजा के नाम पर किया जाता है, तथापि वे मन्त्रिगण ही सरकारी तौर पर उसका वास्तविक प्रयोग करते हैं।"² इसके विपरीत राजा केवल एक व्यक्ति है जो पहले कभी मन्त्री शक्तियों का वास्तविक प्रयोग करने वाला होता था पर जो अब केवल एक नाम मात्र का नामक होता है।

राजमुकुट की शक्तियाँ, उसके कार्य व अधिकार

राजमुकुट की शक्तियाँ अत्यन्त पूर्ण व व्यापक हैं, क्योंकि शासन का प्रतीक होने के कारण उसमें शासन के व्यवस्थापन, वायपालन तथा याय मन्त्रधी मन्त्री पहलुओं की शक्तियाँ निहित हैं। वे सब शक्तियाँ क्या हैं, यह देखने में पूर्व यह देखना भी आवश्यक है कि उन शक्तियों के स्रोत क्या हैं।

राजमुकुट की शक्तियों के स्रोत

संसदीय कानून—राजमुकुट की शक्तियों का सबसे प्रमुख स्रोत वे कानून हैं, जिनके द्वारा समय समय पर संसद ने राजमुकुट की शक्तियाँ की परिभाषा की है, उनमें कटौती की है अथवा उन्हें सीमित या व्यापक बनाया है। राजमुकुट की अभिवांश शक्तियों का ज्ञान हमें इन कानूनों के अध्ययन से हो सकता है।

राजकीय विशेषाधिकार—राजमुकुट की शक्तियों का एक अन्य स्रोत उनके विशेषाधिकार (Prerogatives) है। जनसत्ता के उदय से पहले राजा की शक्तियों को विशेषाधिकार कहा जाता था। इनमें ही राजा की शक्तियों का बोध होता था। ये

1 "Crown is the supreme executive authority in the State and embodies a subtle combination of Sovereign Ministers and Parliament
—Ogg and Zink

2 "The term Crown represents the sum total of government powers and is synonymous with the executive. In the exercise of the some of the powers of the Crown the King may be called upon the exercise a personal discretion others are exercised by the King on the sole responsibility of ministers, in the exercise of others King plays no part for the majority of the statutory powers are conferred upon ministers as such and are exercised by them in their official capacity though they are none the less exercised on behalf of the Crown
—Wade and Phillips

राजा को पदेन प्राप्त होते थे। जैसे जैसे संसदीय लोकतन्त्र का विकास इंग्लण्ड में हुआ राजा के विशेषाधिकारों में परिवर्तन होता गया। संसद ने कभी राजा के विशेषाधिकारों में कटौती की अथवा कभी उनमें से कुछ को पूर्णतः समाप्त कर दिया। अतः जैसा डाइसी ने कहा है परिवर्तन की इस प्रक्रिया में जो अधिकार शेष रह गये वे ही अब राजा के विशेषाधिकार हैं।¹ राजा के विशेषाधिकारों में वे अधिकार भी सम्मिलित हैं जिन्हें संसद व राजा की सत्ता सम्बन्धी खीचातानी में राजा ने स्वयं प्राप्त कर लिया और जसा आग ने कहा है जो वाद में प्रयाग बन गये।² इस प्रकार संसदीय लोकतन्त्र के आधुनिक समय में विशेषाधिकारों में राजमुकुट के वे मौलिक व परम्परागत अधिकार व शक्तियाँ सम्मिलित हैं, जो संसदीय व्यवस्थापन के चक्र से बच गये हैं और जिनका प्रयाग अतः भी राजमुकुट के अधिकारी द्वारा किया जाता है।

विशेषाधिकार व कानून का मिश्रण—राजमुकुट की शक्तियाँ का तीसरा स्रोत विशेषाधिकारों व कानूनों का मिश्रण है। राजमुकुट की कुछ शक्तियाँ ऐसी भी हैं जो प्रारम्भ में विशेषाधिकारजनित थीं, पर जिन्हें बाद में संसद ने भी कानून बना कर मान्यता प्रदान कर दी है। इस प्रकार इन शक्तियों का स्रोत कानून व विशेषाधिकार दोनों ही हैं।

राजमुकुट के अधिकारों की परिवर्तनशीलता—राजमुकुट की शक्तियों के स्रोतों के विषय में जो कुछ कहा गया है उससे उन शक्तियों की एक प्रमुख विशेषता हमारे समक्ष स्पष्ट हो जाती है। हम देखते हैं कि यह शक्तियाँ सदा परिवर्तनशील रही हैं। राजा की व्यक्तिगत शक्तियाँ की कटौती के साथ उनमें लगातार वृद्धि होती रही है। राजा की व्यक्तिगत शक्तियों को कम करने में जनता के प्रयत्नों का भी बड़ा हाथ रहा है। उदाहरणार्थ, जनता के आन्दोलन के फलस्वरूप मैग्ना कार्टा (Magna Carta) स्वीकृत हुआ, जिसके द्वारा राजा पर यह प्रतिबन्ध लगा दिया गया कि वह कानून का उल्लंघन न कर सकेगा। इसी प्रकार अधिकार याचिका (Petition of Rights) के द्वारा राजा पर यह प्रतिबन्ध लगाया गया कि वह लोगों को मनमाने ढंग में जेल में बंद नहीं कर सकेगा और न संसद की स्वीकृति के बिना कोई कर लगा सकेगा। इसके अतिरिक्त संसदीय कानूनों द्वारा भी राजा की शक्ति में कमी की गई है। उदाहरणार्थ, अधिकार पत्र (Bill of Rights) के द्वारा राजा पर यह प्रतिबन्ध लगा दिया गया है कि देश के प्रचलित कानून को न तो वह निलम्बित कर

¹ Prerogatives are 'the residue of discretionary or arbitrary authority which at one time is legally left in the hands of the Crown
—Ogg

² 'Prerogative means substantially those powers which have not been granted, those which have been acquired by sheer assumption, conferred by usage and tolerated or accepted as features of governmental system even after Parliament came into a position to abolish or alter at will
—Dicey

सकेगा और न यह उह मयाप्त कर सकेगा। इससे अतिरिक्त राजा न बहुत दिनों तक अपने बिना ही अधिकारों का प्रयोग नहीं किया है, तो ऐसे अधिकार स्वतः ही मयाप्त हो गए हैं। उदाहरणार्थ, द्यूडर बाल के अंत के बाद राजा न मसद की स्वीकृति के बिना कभी भी लोक मदन (House of Commons) के सदस्यों की संख्या नहीं बढ़ाई और न लार्ड मभा (House of Lords) के लिए जीवन पयत पीरो (Peers) का नामांकन किया। परिणामस्वरूप अब यह माना जाने लगा है कि राजा को स्वेच्छा से मसद के सदस्यों की सदस्य मर्यादा बढ़ाने का अधिकार प्राप्त नहीं है।

इस प्रकार राजा की शक्ति के क्षीण होने के साथ ही साथ राजमुकुट की शक्ति बढ़ती गई है। जो जो शक्तियाँ राजा से छीनी गई हैं वे जनता को प्राप्त होती गई हैं और उनका प्रयोग उसके प्रतिनिधियों द्वारा राजमुकुट के माध्यम से किया जाने लगा है। इस प्रकार जमा मरियट ने कहा है 'यदि राजा की शक्ति कम हुई है तो राजमुकुट की शक्ति बढ़ी है। इसके अतिरिक्त राजमुकुट की शक्तियों में वृद्धि इसलिए भी हुई कि लोक कल्याणकारी राज्य के विचार के उदय के साथ राज्य का कार्य क्षेत्र लगातार बढ़ता ही गया है। अपने बड़े हुए कार्य क्षेत्र के दायित्व का निवाह ही अच्छी तरह करने के लिए मसद ने कानून द्वारा सरकार का अनेक नवीन शक्तियाँ प्रदान कर दी हैं। परिणामस्वरूप राजमुकुट की शक्तियाँ और भी बढ़ गई हैं।

इस प्रकार हम देखते हैं कि राजमुकुट की शक्तियाँ सदा परिवर्तनशील रही हैं और राज्य के कार्यक्षेत्र के साथ लगातार बढ़ती ही जा रही हैं।

राजमुकुट की शक्तियों का विश्लेषण

राजमुकुट की शक्तियाँ केवल कार्यपालक ही नहीं हैं, वरन् उसे कार्यपालन, व्यवस्थापन व न्यायपालन सभी से सम्बंधित शक्तियाँ प्राप्त हैं।

कार्यपालक शक्तियाँ—राजमुकुट का सम्बन्ध मुख्यतः कार्यपालन से है। इस क्षेत्र में उसका कार्य अत्यंत महत्वपूर्ण व उसकी शक्तियाँ अत्यंत व्यापक हैं। उसकी कार्यपालक शक्तियों का विवेचन हम निम्न शीर्षकों में कर सकते हैं

राजमुकुट व प्रशासन—प्रशासन के सम्बंध में राजमुकुट की शक्तियाँ, उसके कार्य व उसके अधिकार निम्न प्रकार हैं

(१) राजमुकुट का सबसे प्रमुख कार्य सब राष्ट्रीय कानूनों को क्रियार्थक करना है।

(२) राजमुकुट को उच्च कार्यपालक व प्रशासन अधिकारियों तथा न्यायाधीशों और नैतिक अधिकारियों की नियुक्ति करने का अधिकार है।

(३) राजमुकुट का उच्च अधिकारियों की सेवा से मुक्त करने का भी अधिकार है, यद्यपि न्यायाधीशों के अलग करने के लिये मसद के दोनों सदनों के सम्मिलित आवेदन की आवश्यकता होती है।

(४) राजमुकुट देश के दैनिक प्रशासन का नियंत्रण व उसका संचालन करता है।

(५) राजमुकुट राष्ट्रीय कोष का नियंत्रण व उसका संचालन करता है। राष्ट्रीय बजट भी राजमुकुट की ओर से प्रस्तुत किया जाता है और मसद की स्वीकृति के पश्चात् उसी के द्वारा उम काय रूप में लाया जाता है।

(६) सेना की सर्वोच्च कमान भी राजमुकुट से ही निहित होती है।

(७) स्थानीय सरकारों के कार्यों की देखभाल व उनका नियंत्रण भी राजमुकुट ही करता है क्योंकि इंग्लैण्ड में स्थानीय सरकार केन्द्रीय सरकार से पूर्णतः अशून्य होती है।

इस प्रकार हम देखते हैं कि कायपालन के क्षेत्र में राजमुकुट की शक्तियाँ, उनके काय में उसके अधिकार बड़े महत्त्व के और व्यापक हैं। यही कारण है कि आज भी राजमुकुट की सामूहिक शक्ति की तुलना संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति की शक्तियों से की है और कहा है कि—“ठीक उसी प्रकार जैसा कि संयुक्त राज्य का राष्ट्रपति राष्ट्रीय प्रशासन की व्यापक शाखाओं व प्रशाखाओं का संचालन करता है, ब्रिटन में राजमुकुट के नाम से प्रसिद्ध सामूहिक शक्ति अपनी देखभाल व अपने नियंत्रण में राष्ट्रीय कानूनों को लागू करती है, राष्ट्रीय करो को दसूल करती है और राष्ट्रीय व्यय का पक्ष तथा अन्य अनक ऐसे काय करती है जिनका कराना देश का शासन काय के चलाने के लिए आवश्यक होता है।”¹

राजमुकुट व परराष्ट्र विभाग—शासन प्रमुख के रूप में काय करने का राजमुकुट का दूसरा महत्वपूर्ण क्षेत्र परराष्ट्र विभाग है। इन सब दायित्वों को निभाने के लिये राजमुकुट जिन विविध कार्यों का सम्पादन करता है, वे निम्न प्रकार हैं

(१) राजमुकुट विदेशों में राजदूतों की नियुक्ति करता और स्वदेश में विदेशी राजदूतों की नियुक्ति की स्वीकृति देता है। वह अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों में अपने प्रतिनिधि मण्डलों का भेजता है।

(२) राजमुकुट विदेशों में स्वदेश के प्रतिनिधियों को उनके काय व नीति के विषय में निर्देश भेजता है।

(३) राजमुकुट परराष्ट्रों से वार्ता करता है संधि करता है तथा युद्ध की घोषणा करता है। यद्यपि कुछ संधियों को राजमुकुट स्वीकृति के लिये संसद में भी

¹ “Precisely as the President of the United States directs the national administration in all of its widely ramifying branches so the composite authority in Britain known as the Crown supervises and controls the enforcement of national laws the collection of national revenues the expenditure of national funds and the many other things that have to be done in carrying on the work of the government throughout the realm

प्रस्तुत करता है, तथापि ऐसा करने के लिये वह कानूनी रूप से बाध्य नहीं है। समद को यह अधिकार अवश्य है कि अपनी वजह पारित करने की शक्ति के द्वारा राज मुकुट के परराष्ट्र सम्बन्धी ऐसे कार्यों पर प्रभाव डाल सके, क्योंकि बिना आवश्यक धन के राजमुकुट अपना परराष्ट्र सम्बन्धी दायित्वा का पूरा नहीं कर सकता, पर कानूनी रूप में राजमुकुट इस बात के लिये बाध्य नहीं है कि वह सब अंतर्राष्ट्रीय संधियाँ को समद के समक्ष प्रस्तुत करके उसकी प्रत्यक्ष स्वीकृति प्राप्त करे। अनेक परराष्ट्र संधियाँ गोपनीय भी होती हैं। उदाहरण के लिये राजमुकुट व्यापक हित की दृष्टि से भी समद में नहीं रख सकता। इस प्रकार जैसा आग ने कहा है 'युद्ध की घोषणा व संधियाँ ऐसे की जाती हैं, मानो उन्हें छुल गया हो करता हा। इसमें सन्देह नहीं, कि जब तक इस बात का विश्वास न हो कि समद युद्ध के संचालन के लिये आवश्यक धन की व्यवस्था कर दगी, युद्ध की घोषणा करना व्यर्थ है और समद का कोई भी सदन अथवा उसके दोनों सदन सरकार की नीति को अस्वीकृत कर सकते हैं अथवा अथ प्रत्यक्ष उसकी स्थिति का निर्णय असम्भव बना सकते हैं, पर समद के पास ऐसा कोई प्रत्यक्ष साधन नहीं है जिनके द्वारा वह युद्ध कर सके अथवा उसका अंत कर सके।'¹

राजमुकुट, उपनिवेश व राष्ट्रमण्डल—उपनिवेश व राष्ट्रमण्डल के सम्बन्ध में राजमुकुट की शक्तियों का व्यावहारिक महत्त्व अब बहुत कम रह गया है। वेस्टमिंस्टर कानून के पारित हो जाने के बाद में उपनिवेश प्रायः पूर्ण स्वतंत्र हो गए हैं। व स्वराष्ट्र व परराष्ट्र सम्बन्धी अपनी नीतियों का संचालन स्वयं करत हैं। राजमुकुट उपनिवेशों के मंत्रिमण्डल के परामर्श से वहाँ के सर्वोच्च शासक की नियुक्ति अवकाश करता है तथा वे शासक राजमुकुट के प्रतिनिधि कहलाते हैं, पर यह सब केवल औपचारिक है। जहाँ तक राष्ट्रमण्डल का सम्बन्ध है, राजमुकुट का कार्य और भी औपचारिक है, क्योंकि भारत जैसे पूर्ण स्वतंत्र राज्य भी राष्ट्रमण्डल के सदस्य हैं।

राजमुकुट व क्षमादान—राजमुकुट का एक अन्य महत्वपूर्ण अधिकार क्षमादान व दण्ड-स्थगन से सम्बंधित है। राजमुकुट को यह अधिकार प्राप्त है कि वह फौजदारी के मामला में दण्ड प्राप्त किसी व्यक्ति को क्षमादान दे दे अथवा उसके दण्ड को स्थगित कर दे। दीवानी के मामला में उसे इस प्रकार का कोई अधिकार

¹ War is declared and peace made as if by the King alone. Of course, it is futile to declare war unless there is assurance that the Parliament will supply the funds requisite for carrying it on and either house or both may express disapproval of the Government's policy or in other ways make its position untenable, but Parliament itself has no direct means of bringing about a war or bringing war to an end. —Ogg

प्राप्त नहीं है, पर फौजदारी के मामले में राजमुकुट मृत्यु-दण्ड तक के भागी का क्षमा कर सकता है। कुछ लेखक इसे राजमुकुट की 'व्यापक शक्ति' मानते हैं, पर ऑग ने उसे राजमुकुट का 'वायपालन सम्बन्धी अधिकार' माना है, क्योंकि अपने अधिकार का प्रयोग वह मुख्य न्यायाधीश के रूप में नहीं करता, बल्कि मुख्य वायपालक के रूप में करता है।

व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्तियाँ—राजमुकुट को व्यवस्थापन सम्बन्धी अनेक शक्तियाँ भी प्राप्त हैं। वस्तुतः ये शक्तियाँ राजमुकुट व मन्द की सम्मिलित हैं और यही कारण है कि समन्द राजा (King in Parliament) का कानून निर्माण का अधिकारी माना जाता है। जब कोई कानून बनना है तो उसकी घोषणा में यह कहा जाता है कि 'साधुजना के अधिकार से तथा इस वर्तमान मन्द में सम्मिलित लौकिक तथा आध्यात्मिक विशिष्टजना व माधारण जना के परामर्श व उनकी स्वीकृति से महामहिम महाराज द्वारा' अमुक कानून का निर्माण हुआ है।¹ मन्द के सम्मेलन में राजमुकुट को जो महत्वपूर्ण अधिकार प्राप्त हैं वे इस प्रकार हैं

(१) मन्द के निर्माण के सम्बन्ध में राजमुकुट का लागू का पीर बनाने का अधिकार है। केवल वे ही लोग 'ग्रांड मग्ना के' सदस्य हो सकते हैं, जो राजा द्वारा पीर उनाय जाते हैं। इसके अतिरिक्त ग्रांड मग्ना के निर्वाचन की निधि की धारणा भी राजमुकुट द्वारा ही की जाती है।

(२) राजमुकुट लोक सदन का स्थगन व उसका विघटन कर सकता है। लाइमहा के रिषय में उसे ऐसा अधिकार प्राप्त नहीं है क्योंकि वह एक स्थाई संस्था है।

(३) विधेयको के प्रस्तुत हान व सम्मेलन में भी राजमुकुट का हाथ रहना है। मारे विस्तृत विधेयक केवल तभी प्रस्तुत किये जा सकते हैं, जब उनके रिषय में राजमुकुट द्वारा सिफारिश की गई हो। अन्य सत्कारी विधेयक भी मंत्रियों द्वारा ही प्रस्तुत किये जाते हैं और उन्हें ऐसा करने का अधिकार राजमुकुट के मन्त्री हान के कारण ही प्राप्त है।

(४) इसके अतिरिक्त कोई भी विधेयक कानून नहीं बन सकता जब तक उस राजा की स्वीकृति प्राप्त न हो जाय। इसमें सन्देह नहीं कि राजा का विधेयक को अंतिम स्वीकृति देने का अधिकार केवल औपचारिक है फिर भी मिद्वान रूप में यह विद्यमान है।

(५) विगत कुछ समय से व्यवस्थापन सम्बन्धी एक अन्य प्रकार का अधि

¹ In England when a law is made its announcement takes this form 'By the King's Most Excellent Majesty by and with the advice and consent of the Lords spiritual and temporal and Commons in this present Parliament assembled and by the authority of the same'

कार राजमुकुट को प्राप्त हो गया है। मसद सम्पूर्ण व्यवस्थापन काय स्वयं नहीं निबटा पाती। परिणामस्वरूप आज विधेयका के विषय में मसद केवल मोटी रूप रेखा पारित कर देती है और सूक्ष्म बातों की पूर्ति करना वह राजमुकुट पर छोड़ देती है, जिसे वह अपने मंत्रियों द्वारा करता है। इस प्रकार का उप व्यवस्थापन मंत्रिमण्डल की उन आज्ञाओं (Orders in Council) के रूप में होता है, जो राजमुकुट के नाम से जारी की जाती हैं। इस प्रकार व्यवस्थापन का बहुत कुछ भाग मंत्रिमण्डल के माध्यम से राजमुकुट द्वारा किया जाता है।

अन्य विविध शक्तियाँ—राजमुकुट की उपयुक्त शक्तियाँ, कार्यों व अधिकारों के अतिरिक्त उसकी अन्य विविध प्रकार की शक्तियाँ, कार्य व अधिकार हैं। यद्यपि इनमें से अधिकतर तो केवल औपचारिक हैं फिर भी उनका निश्चित महत्व है। वे निम्न प्रकार हैं

(१) **न्याय का स्रोत—**राजमुकुट न्यायाधीशों का नियुक्त करता है। वह प्रिवी काउंसिल की न्याय समिति के परामर्श से उपनिवेशों में आई हुई अपील का निणय करता है। इन शक्तियों पर कुछ निश्चित प्रतिबंध भी हैं। उदाहरणार्थ राजमुकुट को यह अधिकार नहीं है कि वह कोई नया न्यायालय बना सके। वह किसी वर्तमान न्यायालय के संगठन व उसकी कार्य विधि में भी परिवर्तन नहीं कर सकता। न्यायाधीशों की मर्यादा, उनके कार्यकाल, उनकी नियुक्ति विधि व उनके वेतन में भी वह कोई परिवर्तन नहीं कर सकता। वह न्यायाधीशों को नौकरी में स्वयं अलग नहीं कर सकता। वे लागू सदन के दोनों सदनों की प्राथम्यता पर ही हटाये जा सकते हैं। अपील का अंतिम न्यायालय राजमुकुट नहीं है, वरन् ताइसभा है। इस प्रकार जस्टिस ऑफ़ ने कहा है “अंततः में जहाँ राजा का कानून राजा के न्यायालय में चलता था, और राजा को हस्तक्षेप करने में, व न्यायालय के निणयों में परिवर्तन करने में विचित्रता भी हिचकिचाहट नहीं होती थी, राजमुकुट का कार्य आजकल अपेक्षाकृत बहुत ही कम है। यह केवल एक प्रथा सी है कि उसे गौरव के साथ न्याय का स्रोत कहा जाता है, पर यह सचचा स्पष्ट है कि इसमें वास्तविकता बहुत कम है।”¹

(२) **सम्मान का स्रोत—**राजमुकुट का यह अधिकार प्राप्त है कि अग्रणी नागरिकों को सम्मान-भूषण उपाधियाँ प्रदान कर सके। राजमुकुट नागरिकों का

1 'Whereas in ages past the King's law was enforced in the King's courts and the Sovereign himself did not scruple to intervene and upset the judgments of its tribunals the Crown now a days plays a relatively minor role. By hoary custom the crown is still spoken of often proudly as the fountain of justice obviously it is such in reality to only a very limited extent

राजनैतिक व सामाजिक दोनों ही प्रकार के सम्मान प्रदान करता है। उदाहरणार्थ पीर बनाया जाना राजनैतिक सम्मान प्रदान करना होता है तथा 'नाइट' की उपाधि दिया जाना सामाजिक सम्मान होता है।

(३) चर्च प्रमुख—इंग्लैण्ड में एंग्लिकन चर्च है। रानी ऐलिजाबेथ के समय से ही राजमुकुट उसका सर्वोच्च प्रमुख है। वह 'आर्च बिशप' व 'बिशप' और कभी कभी 'डीन' व 'कनन' लोगों की भी नियुक्ति करता है। चर्च के 'कन्वोकेशन' का केवल राजमुकुट ही बुला सकता है। कन्वोकेशन द्वारा पारित नियमों व लिये उमी प्रकार राजमुकुट की अंतिम स्वीकृति की आवश्यकता होती है जिस प्रकार समदीय कानूनों के लिये होती है। सन् १६१६ से चर्च के प्रवर्ध के लिये 'नशनल असेम्बली' नामक मस्या की स्थापना हो गई है। इस मभा के द्वारा पारित नियमों के लिये भी राजमुकुट की अंतिम स्वीकृति की आवश्यकता होती है।

इंग्लैण्ड के चर्च की ही तरह, राजमुकुट स्कॉटलैण्ड के 'प्रीमीयटिरियन चर्च' का भी सर्वोच्च प्रमुख है। व्यक्तिगत रूप से राजा का यह धार्मिक दायित्व है कि वह किसी गौन कथोलिक से विवाह न करे, क्योंकि वह एंग्लिकन व प्रीमीयटिरियन दोनों व्यवस्थाओं का प्रमुख है। धर्म सम्बन्धी इन शक्तियों के कारण राजा 'धर्म रक्षक' कहा जाता है।

राजमुकुट की व्यवस्थापन सम्बन्धी, वायपालन सम्बन्धी तथा अन्य विविध शक्तियों को ध्यान में रखते हुए हम इसी निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि राजमुकुट सरकार का ही दूसरा नाम है। राजमुकुट का अधिकार उतना ही व्यापक है जितना सरकार का वायक्षेत्र है और उसकी शक्ति से बाहर कदाचित् कोई वाय नहीं है।

राजा की वास्तविक स्थिति तथा उसके विशेषाधिकार व प्रभाव का प्रश्न

राजमुकुट की शक्तियाँ अब राजा की शक्तियाँ नहीं हैं। उनका प्रयोग राजा स्वयं नहीं करता। वे राजा के नाम से अन्य लोगों द्वारा की जाती हैं। मंत्रिमण्डल, समद तथा लोक सेवा के अगणित कर्मचारियों द्वारा उन शक्तियों का वास्तविक प्रयोग होता है जो राजमुकुट में निहित हैं। राजा केवल उन कामों पर हस्ताक्षर मात्र करता है, जिन्हें मंत्रिगण राजमुकुट की शक्तियों का प्रयोग करते हुए तैयार करते हैं। इस प्रकार चूंकि राजा स्वयं कोई वाय ही नहीं करता, यह कहा जाता है कि "राजा कोई त्रुटि नहीं कर सकता।"¹

इस कहावत का यहाँ सवधानिक महत्व है, क्योंकि इसके द्वारा यह बात स्पष्ट हो जाती है कि अंग्रेजी शासन व्यवस्था में राजा का क्या स्थान है। साहित्यिक दृष्टि से इसका अर्थ है कि राजा जो कुछ भी कर सकता है वह सदा ठीक ही होता है और यदि वह कोई त्रुटि भी करता है, तो उसे त्रुटि नहीं कहा जा सकता।

¹ 'King does no wrong'

इससे हमारे सामने कहावत का यह कानूनी अर्थ भी स्पष्ट हो जाता है कि चूंकि राजा कोई त्रुटि नहीं करता अतः वह न्यायालयों के न्याय क्षेत्र से परे है तथा उसे किसी न्यायालय द्वारा दण्ड नहीं दिया जा सकता है। यह बात वस्तुतः उस समय से चली आ रही है, जब राजा याय का स्रोत व उससे ऊपर समझा जाता था। कहा-वन का तीमरा अर्थ सवधानिक है। इसके अनुसार पहली बात यह है कि राजमुकुट के अधिकारों का प्रयोग राजा अपने विवेक के अनुसार स्वयं नहीं करता। उनका प्रयोग वह अपने मंत्रियों के परामर्शानुसार करता है। इस प्रकार चूंकि स्वयं वह क्रुद्ध करता ही नहीं, उसके द्वारा किसी नुतिपूर्ण कार्य करने का प्रश्न ही नहीं उठता। सवधानिक अर्थ की दूसरी बात यह है कि राजा की ओर से या उसके नाम से किये गये सब कार्यों का दायित्व मंत्रियों पर है क्योंकि वास्तव में वे सब कार्य राजा के न हाकर मंत्रियों के ही होते हैं। इसी बात से सवधानिक अर्थ की एक तीसरी बात और यह निकलती है कि कोई भी मंत्री अपनी त्रुटि से यह कह कर नहीं छूट सकता कि उसने अमुक कार्य राजा के परामर्श के अनुसार अथवा उसकी आज्ञा से किया है। उसे अपने सब कार्यों के लिए स्वयं समझ के प्रति उत्तरदायी होना पड़ता है।

राजा के विशेषाधिकार

इस प्रसंग में प्रायः यह प्रश्न पूछा जाता है कि राजमुकुट में निहित शक्तियों का प्रयोग राजा वस्तुतः किस हद तक कर सकता है। जसा ऊपर कहा जा चुका है शासन से सम्बन्धित कोई भी कार्य करने की स्वतन्त्रता उसे नहीं है। पर फिर भी कुछ लोगों का मत है कि वह अपने विशेषाधिकारों के क्षेत्र में अपने विवेक द्वारा कुछ भी कर सकता है। राजा के विषय में यह कहा जाता है कि उसे (१) प्रधान मंत्री तथा अन्य मंत्रियों की नियुक्ति करने का (२) लोगो को पौर बनाने का, (३) लोक-सदन का विघटित करने का (४) मंत्रियों का बर्खास्त करने का तथा (५) विधेयकों को अपनी स्वीकृत देने या न देने का विशेषाधिकार प्राप्त है। इन विशेषाधिकारों में से एक एक को लेकर हम यह देख सकते हैं कि कहाँ तक उसके ये विशेषाधिकार वास्तव में उसके विशेषाधिकार हैं।

प्रधान मंत्री व मन्त्रिमण्डल के चयन का विशेषाधिकार—जहाँ तक प्रधान मंत्री के चयन का प्रश्न है इस सम्बन्ध में वह माधारणतः अपने विवेक से काम नहीं कर सकता। जैसी परम्परा चली आ रही है, राजा को लोक सदन के बहुमत वाले दल के नेता को प्रधान मंत्री बनाना पड़ता है। कभी-कभी अत्यन्त असाधारण परि-स्थितियों में ऐसा भल ही सम्भव है कि राजा स्वयं इस सम्बन्ध में क्रुद्ध कर सके। उदाहरणार्थ, किसी प्रधान मंत्री की मृत्यु हो जान पर अथवा उसके त्याग-पत्र दे देन पर यदि कई लोग प्रधान मन्त्रित्व के प्रत्यागी हों और यह बात स्पष्ट न हो कि बहुमत दल का नेता कौन है, तो राजा कदाचित् ऐसा कर सकता है कि अपनी ओर

मे वह किसी को प्रधान मंत्री नियुक्त कर दे। ऐसे उदाहरण भी हैं जब राजा ने ऐसा किया भी है। सन् १८६४ में रानी विक्टोरिया ने लाड रोजवरी को प्रधान मंत्री बनाया था, जब उस पद के कई प्रत्याशी थे। आज पंचम ने सन् १९२२ में लाड सभा के लाड कजन को प्रधान मंत्री न बनाकर लोक सदन के वाट्डविन को प्म आधार पर प्रधान मंत्री बनाया था कि प्रधान मंत्री लोक सदन का सदस्य होना चाहिए। उसके बाद से यह परम्परा चली आ रही है कि प्रधान मंत्री सदा लोक सदन का सदस्य ही होता है। प्रधान मंत्री की नियुक्ति के विषय में राजा स्वयं भी कुछ करता है, इसका एक अर्थ उदाहरण उम अवसर का है, जब आर्थर हण्डरसन के लोक सदन के बहुमत दल का नेता चुन जान पर भी राजा ने रमजे मकडानल्ड को सम्मिलित सरकार का प्रमुख नियुक्त कर दिया था, जिसे १९३१ की राजमहल की क्रांति (Palace Revolution of 1931) की सज़ा दी जाती है।

जहाँ तक अर्थ मंत्रिया की नियुक्ति का प्रश्न है प्रधान मंत्री का परामर्श ही निर्णायक सिद्ध होता है। मंत्रियों के चयन में राजा प्रधान मंत्री पर कभी कभी प्रभाव भर डाल सकता है। वह स्वयं इस विषय में प्रधान मंत्री का विरोध नहीं कर सकता। जमा लास्की ने कहा है "यदि राजा की ओर से प्रधान मंत्री द्वारा विचारित नियुक्ति का अति बड़ा विरोध हो तो चूँकि प्रधान मंत्री जाना पद ग्रहण करने से इंकार करके सदा अपनी बात चला सकता है, यह स्पष्ट है कि इस क्षेत्र में राजा की वास्तविक शक्ति की सीमा वही तक है, जहाँ तक प्रधान मंत्री अपने सम्मिलित स उसे निर्धारित करे।¹

पीर बनाने का विशेषाधिकार—राजा का दूसरा विशेषाधिकार लोगों को पीर बनाने से सम्बंधित है। यदि लोक सदन द्वारा पारित कोई विधेयक लाड सभा में पारित न हो, तो प्रधान मंत्री के कहन पर वह नये लोग को लाड बनाकर और उन्हें लाड सभा की सदस्यता प्रदान कर लाड सभा के विरोध का समाप्त कर सकता है। पर यदि वह ऐसा न करना चाहता तो प्रधान मंत्री यह कह सकता है कि वह विधेयक को विषय बनाकर पुन सागरण चुनाव करवाये और यह दसे कि सरकार को राष्ट्र का पूरा समयन प्राप्त है या नहीं। सन् १९१० में आज पंचम ने ऐसा ही किया था। उन्होंने तत्कालीन प्रधान मंत्री लाड ऐस्किवथ की तबीन पीर बनाने की प्राधना स्वीकार करने में पहले उनका यह कहा था कि वे लोकमत जानने के लिए पुन निवाचन करावें। यद्यपि तबीन पीर बनाने की आवश्यकता उस समय नहीं पड़ी थी, क्योंकि केवल नये पीर बनाने की घमकी में ही लाड सभा के लोग दम गये थे,

1 'Since indeed a Prime Minister can always have his way by refusing to take office if Royal objection to his appointment is insistent it is obvious that the real power of the King in this realm is amply a function of degree to which the Prime Minister has made up his mind
—L

तथापि इसमें यह बात अवश्य सिद्ध हो गई थी कि राजा ऐसी विशेष परिस्थितियों में अपने इस विशेषाधिकार के प्रयोग में अपने विवेक का प्रयोग कर सकता है। परन्तु १८११ व १८४६ के संसदीय कानून के पारित होने के बाद लाउ सभा की जो स्थिति हा गई है, उसमें अब नवीन पीढ़ी के लोग की आवश्यकता बदाचित्त कभी भी नहीं पड़ेगी और परिणामस्वरूप यह स्पष्ट है कि राजा के इस विशेषाधिकार का महत्व अब यह नहीं है, जो उस समय था जब लाउ सभा के व्यवस्थापन सम्बन्धी अधिकार प्रायः लोक सदन जैसे ही थे।

संसद के विघटन का विशेषाधिकार—राजा का एक अन्य विशेषाधिकार प्रधान मंत्री की प्राथना पर लोक सदन के विघटन में सम्मिलित है। इस सम्बन्ध में एक मत तो यह है कि राजा का यह विशेषाधिकार वास्तविक है। प्रधान मंत्री की मांग पर राजा आवश्यक रूप में लोक सदन का विघटन कर दे यह आश्चर्य नहीं है, बल्कि इस सम्बन्ध में उसे अपने विवेक में निर्णय करना अधिकार है। दूसरा मत इस सम्बन्ध में यह है कि राजा का यह विशेषाधिकार अवास्तविक है। प्रधान मंत्री की मांग पर उसे लोक सदन का विघटन करना ही पड़ता है। पहले प्रकार का विचार संरक्षण के सिद्धांत (Theory of guardianship) के समर्थकों का है। उनका कहना है कि राजा संविधान का रक्षक है। अतः उसका यह अधिकार वास्तविक है कि लोक सदन के विघटन के प्रश्न पर वह अपने विवेक में कार्य कर सके। इस विचार के समर्थकों में मुख्य बीच व. रिचर्ड्स शामिल हैं। दूसरे प्रकार का विचार लोकतांत्रिक सिद्धांत (Democratic Theory) अथवा संसदीय सिद्धांत (Parliamentarian Theory) के समर्थकों का है। उनका कहना यह है कि संविधान प्रमुख (Constitutional head) होने के नाते राजा को अपने सभी विशेषाधिकारों का प्रयोग अपने मंत्रियों के परामर्श में ही करना चाहिये, जिससे संविधान की रक्षा व संसदीय शासन प्रणाली का निर्वाह हो सके।

लोकतांत्रिक सिद्धांत के समर्थकों के अनुसार शासन के अन्धश्रु को केवल वैधानिक प्रमुख के रूप में कार्य करना चाहिए क्योंकि उसी दशा में उसके मनी काया का दायित्व मंत्रियों पर पड़ सकता है तथा इंग्लैंड के राजा के विषय में यह कहना सही हो सकता है कि 'राजा कोई त्रुटि नहीं करता।' यदि यह ऐसा नहीं करता और अपने विशेषाधिकारों का प्रयोग अपने विवेक से स्वयं करता तो परिणाम यह होगा कि अपने कार्यों के नियम उसे स्वयं उत्तरदायी होना पड़ेगा और इस प्रकार संसदीय शासन प्रणाली का मौलिक आधार ही समाप्त हो जायेगा।

इसके अनिश्चित उदाहरणों तक यह भी है कि राजा को जो सम्मान आज प्राप्त है, उसका कारण तथा उस आलोचना में परे माना जाता है इसका कारण यही है कि वह राजनीति में किसी भी पक्ष का पोषण नहीं करता और सभी दलों के मंत्रियों की इच्छानुसार कार्य करता है। यदि वह ऐसा नहीं करेगा, तो वह सावजनिक आलोचना से नहीं बच सकेगा और न फिर उसे वह सम्मान प्राप्त रहेगा जो

उसे आज प्राप्त है। अपनी इच्छा से काय करने का परिणाम यहाँ तक हाँ सकता है कि जिस दल के विरुद्ध उसके काय पड़ें, वह दल शक्ति प्राप्त करने पर राजपद को ही समाप्त कर दे। इस विचार के प्रमुख समर्थक लास्की व काटर हैं। लास्की का निष्कर्ष है कि अपने स्वायत्त का दृष्टि में रखते हुए राजा को मंत्रिमण्डल के परामर्श से ही अपने विशेषाधिकारों का प्रयोग करना चाहिये। काटर ने तो यहाँ तक कहा है कि 'राजा जिस ही अपनी इच्छानुसार काय करेगा उस प्रत्यक्ष आलोचना का सामना करना पड़ेगा और थोड़ी भी आलोचना का माग राजा वं चल जान का माग बन जायगा।'¹

लास्की के अनुसार राजा को अपने विशेषाधिकारों के प्रयोग में स्वच्छा से चलने का अधिकार इसलिए भी नहीं दिया जा सकता कि ऐसा करने से राजा पूँजीवादी हितों की साधना की दृष्टि से काय करेगा। क्योंकि उनके मतानुसार राजा स्वभावतः रुढ़िवादी पुरातनताप्रिय तथा परिणामतः पूँजीवादी हितों का समर्थक है। लास्की के मतानुयायियों का एक अन्य तर्क यह भी है कि यदि राजा को सर्वोच्चता का मरक्षक मान लिया जाये तो उसकी इस स्थिति में निरंकुशता का बढ़ावा मिलेगा।

मंत्रियों की बर्खास्तगी का विशेषाधिकार—मंत्रियों की बर्खास्तगी के विषय में भी यह कहा जाता है कि वह राजा के विशेषाधिकार की वस्तु है। सन् १७८३ में जॉन पचम ने लॉर्ड नाथ फॉक्स के मंत्रिमण्डल को बर्खास्त कर भी दिया था, जिसमें यह मिथ्या भी होता है कि राजा मंत्रियों को बर्खास्त कर सकता है। कीथ ने इसी बात का समर्थन किया है। यद्यपि उसने कहा है कि 'यह शक्ति गम्भीर परिस्थितियों में केवल बुद्धिमानी के साथ प्रयुक्त किय जाने के लिए है।'² पर इस सम्बन्ध में भी यह स्मरणीय है कि राजा स्वेच्छा से अपनी इस शक्ति का प्रयोग प्रायः नहीं कर सकता। पूरे मंत्रिमण्डल की बर्खास्तगी करने के विषय में उसके इस अधिकार का प्रयोग निष्फल रहगा यदि उस मंत्रिमण्डल का लोक सदन में बहुमत का समर्थन प्राप्त है। व्यक्तिगत मंत्रियों की बर्खास्तगी करने का साहस वह प्रधानमंत्री में बँर मोल लेकर नहीं कर सकता है। क्योंकि लोक सदन के बहुमत द्वारा समर्थित प्रधान मंत्री का बँर उसकी ही समाप्ति का कारण बन सकता है। कुछ विचारकों का मत है कि यदि राजा यह समझे कि मंत्रिमण्डल की नीति को लोक सदन के बहुमत का समर्थन प्राप्त होते हुए भी जनता का समर्थन प्राप्त नहीं है, तो वह मंत्रिमण्डल को बर्खास्त कर सकता है। पर जमा जनिम का विचार है यह तक 'मंत्रियों की

¹ 'Once the King acts for himself he must also expect to be criticized directly. And the road of least criticism is the road for the king
—Carter

² 'The power exists only for wise employment in grave circumstances'
—A.

बखास्तगी का तक न हाकर नोकमदन के विघटन का तब है।¹ जनता के समर्थन की बात लोक सदन का विघटन होकर पुन निर्वाचन होकर ही विदित हो सकती है। इस प्रकार हम देखते हैं कि मंत्रियों की बखास्तगी का विशेषाधिकार राजा का वास्तविक अधिकार नहीं है।

संसद के विधेयको की स्वीकृति का विशेषाधिकार—डिजरेली ने सन् १८५२ में यह मत व्यक्त किया था कि विधेयका को अपनी स्वीकृति देने अथवा न देने का राजा का अधिकार वास्तविक है। यदि आवश्यक समझे तो वह संसद द्वारा पारित किसी भी विधेयक का अपनी स्वीकृति देने से इन्कार कर सकता है। पर अनुभव के आधार पर यह नहीं कहा जा सकता कि उसका यह अधिकार वास्तविक है। सन् १७०७ से इस अधिकार का किसी राजा द्वारा प्रयोग नहीं किया गया है और अब राजा के इस अधिकार को प्रायः भूत माना जाता है।

पर यदि कोई राजा संसद द्वारा पारित किसी विधेयक को अपनी स्वीकृति देने से इन्कार कर दे तो परिणाम यही होगा कि मंत्रिमण्डल त्यागपत्र दे देगा, क्योंकि कोई भी मंत्रिमण्डल अपनी नीति की हार स्वीकार करने के लिए तैयार नहीं होगा। ऐसी दशा में राजा के समक्ष दो विकल्प होते हैं। एक विकल्प यह हो सकता है कि वह प्रतिपक्षी दल के नेता से मंत्रिमण्डल बनाने के लिये कहें। पर ऐसे मंत्रिमण्डल का लोक सदन का समर्थन प्राप्त नहीं होगा क्योंकि इसका अर्थ राजा के कृत्य का समर्थन करना होगा। इसलिए राजा के समर्थन केवल यही विकल्प रह जायगा कि वह लोक सदन का विघटन करके पुन निर्वाचन कराये। पर जसा मुनरो का विचार है 'ऐसा करना किसी भी राजा के लिये सत्तरनाक होगा' क्योंकि यदि निर्वाचन का निर्णय उसके विरुद्ध हुआ तो उसका यह अर्थ होगा कि राजा अनिवायत अपना राज-सिंहासन छोड़े।² इस प्रकार जब तक मंत्रिमण्डल को संसद का विश्वास प्राप्त रहता है और संसद जनता का प्रतिनिधित्व करती है, मंत्रिमण्डल व संसद का मत लोकमत होता है और राजा के लिये उसको स्वीकार करना अनिवाय होता है।

अब तो वस्तु स्थिति यह है कि राजा स्वयं विधेयको को अपनी स्वीकृति प्रदान नहीं करता और यह कार्य अब उसके द्वारा नियुक्त पाँच आयुक्तों द्वारा किया जाता है।

राजा की वस्तु स्थिति

राजा की शक्ति व उसका व्यावहारिक प्रयोग के विषय में जो कुछ ऊपर कहा गया है उसमें यही निष्कर्ष निरूपण है कि राजा केवल एक संवैधानिक

¹ It is an argument for dissolution and not the dismissal of ministers —Jennings

² That would be a dangerous step for any King to take because an adverse decision at the polls would inevitably suggest his abdication —Munro

प्रमुख है। वह राज करता है पर शासन नहीं करता। अपने विशेषाधिकारों के विषय में भी वह अपने विवेक से कार्य करने के लिये पूर्णतः स्वतन्त्र नहीं है। उसे अपने मंत्रियों के परामर्श के अनुकूल ही कार्य करना पड़ता है। पर इससे यह भी नहीं समझना चाहिये कि राजा रजर की मुहर है, जिसे मंत्रिगण अपनी इच्छानुसार प्रयोग में ला सकते हैं या वह एक हस्ताक्षर करने वाली मशीन है, जिससे जहाँ मंत्रिगण चाहें हस्ताक्षर करा सकते हैं। इसमें सन्देह नहीं कि वह अपनी शक्तियों का वास्तविक प्रयोग नहीं कर सकता, पर यह भी निस्सन्देह है कि वह अपने प्रभाव का प्रयोग अवश्य करता है।

राजशास्य में राजा के प्रभाव की क्या सीमा है इसके विषय में कुछ निश्चयात्मक रूप में नहीं कहा जा सकता, क्योंकि राजा व मन्त्रिमण्डल के सम्बन्धों का कोई कानूनी रूप नहीं है। राजा व मन्त्रिमण्डल के बीच जो कुछ हाता है, वह ऐसे आवरण में ढका होता है कि उससे यह स्पष्ट नहीं होता कि राजा मंत्रियों के कार्यों को प्रभावित करता है या मन्त्री राजा के कार्यों का निर्देशन करते हैं। फिर भी इस कुछ ऐतिहासिक उदाहरण है जिससे राजा व मंत्रियों के सम्बन्धों पर प्रकाश पड़ता है। रानी विक्टोरिया व उनके मंत्रियों का पत्र व्यवहार तथा निकोलसन हाल द्वारा लिखित जाज प्रथम का जीवन व उसके शासन का विवरण जसी कृतियों व अन्य अनेक व्यक्तिगत सम्मरणा के अध्ययन में हम यह जान सकते हैं कि राजा व मंत्रियों के सम्बन्धों की वस्तु स्थिति प्रायः क्या रहती है तथा राजा किस प्रकार समय पड़ने पर मन्त्रिमण्डल की नीतियों व उनके कार्यों का अपने व्यक्तित्व में प्रभावित करता है।

इंगलंड के इतिहास की यह एक सुप्रसिद्ध बात है कि रानी विक्टोरिया का व्यक्तित्व बड़ा प्रभावशाली था। वह शासन के निरर्थक प्रति के कार्य में पर्याप्त हस्तक्षेप किया करती थी। मंत्रियों के चयन में भी उनकी इच्छा पर्याप्त रूप में चलती थी। मन्त्रिमण्डल उस बड़ा हो डरत थे। एडवर्ड सप्तम ने भी अपने समय में सन् १९०६ के बजट सम्बन्धी मकट के निर्वाण में, लाड सभा के सुधार के प्रश्नों को सुलझान में तथा परराष्ट्र सम्बन्धी विषयों के कुशल प्रतिपादन में महत्वपूर्ण योग दिया था। जाज पचम ने अपने प्रभाव का प्रयोग अपने समय की उदारदानीय सरकार का अत्यधिक नातिकारी होने से बचाने के लिए किया था। यह भी कहा जाता है कि सन् १९३१ की सम्मिलित सरकार जाज पचम के ही कारण चली थी। लास्बी का मत है कि सन् १९१० में हुए लोक सदन के तीसरे विघटन में जाज पचम का ही हाथ था। सन् १९५५ की लेबर सरकार में जर्नेस्ट बविन परराष्ट्र मन्त्री बन, इसके विषय में यह समझा जाता है कि जाज पचम ने अपने प्रभाव का प्रयोग किया था। उक्त उदाहरणों में हम यह देख सकते हैं कि राजा समय पड़ने पर किस प्रकार राजकार्य को प्रभावित कर सकता है।

राजा के प्रभाव के कारण

राजा का स्थान केवल सविधान प्रमुख का स्थान है और व्यापहारिक दृष्टि से उसका कोई व्यापहारिक महत्त्व नहीं हो सकता। फिर भी यदि राजा का महत्त्व है, तो उसका कुछ कारण हैं।

व्यक्तित्व—राजा के प्रभाव का मुख्य प्रमुख कारण उसका व्यक्तित्व है। राजा का व्यक्तित्व यदि प्रभावशाली है, तो मंत्रिमण्डल स्वयं ही उसका परामर्श न सम्मुख तत्समस्त हो जाते हैं। इसके विपरीत यदि राजा का व्यक्तित्व प्रभावशाली नहीं होता तो उसे मंत्रिया ही बात माननी पड़ती है और उस उनका हाथ की रस्स की मुहर बन कर रहना पड़ता है।

अनुभव—राजा के प्रभाव का दूसरा कारण उसका अनुभव है। राजा जाया भर गामन या अध्ययन रहता है और मंत्रिमण्डल बदलते रहते हैं। यह अगले राज्य काल में नई मंत्रिमण्डल का उद्धान व पतन स्पष्ट होता है। अतः स्वाभाविक रूप से शासन कार्य का उसका अनुभव उद्वेग यात्रे मंत्रिमण्डल के मंत्रियों में अधिक होता जाता है। उसकी स्थिति इस प्रकार एक एक अनुभवी गामन कुशल व्यक्तित्व की हो जाती है जो अपने अनुभव के आधार पर मंत्रिमण्डल का प्रभावित कर सकता है।

समदीय शासन की कार्यविधि—राजा के प्रभाव का तीसरा कारण समदीय शासन की कार्यविधि है। समदीय शासन का अध्ययन होने के बाद मंत्रिमण्डल की कार्यवाही उसका पात्र भोजी जाती है। परराष्ट्र विभाग का पत्र-व्यवहार भी उसके पास प्रतिदिन पहुँचता है। समद में हुए वाद विवाद का सरकारी प्रतिबन्धन में ममा चार पत्रों में छपा विवरण उसके पास प्रतिदिन पहुँचता है। प्रधान मन्त्री का यह कर्तव्य है कि वह सब मंत्रिमण्डलीय निणयो को राजा का बताये। उसका अपना अलग कमचारी मण्डल होता है। उसका एक मन्त्री भी होता है, जिसे राजा का आत्म साधक (Conscience Keeper) कहा जाता है। उसका एकमात्र कर्तव्य यही होता है कि सब राजनैतिक घटनाओं की सूचना राजा को देता रहे। इस प्रकार राजा को सम्पूर्ण शासन के विषय में दृढ़ता प्राप्त हो जाता है, जितना अलग अलग मंत्रियों को कदाचित् नहीं होता। अतः स्वभावतः राजा इस स्थिति में रहता है, कि वह मंत्रिमण्डल के सदस्यों को उचित कार्यों के करने के लिये प्रोत्साहित कर सके और आवश्यकता पड़ने पर मंत्रियों को इस बात की चेतावनी भी दे सके कि उनके परामर्श न मानने का परिणाम अहितकर हो सकता है। यही कारण है कि ब्रजहोट न कहा है, कि "राजा का यह अधिकार है कि मन्त्री उससे परामर्श लें, उसका यह अधिकार है कि वह मंत्रियों को प्रोत्साहित करे और उसका यह भी अधिकार है कि वह उन्हें सावधान रखे।"¹

¹ The King has 'the right to be consulted the right to encourage and the right to warn
—Bagehot

राजनतिक निष्पक्षता—राजा के प्रभाव का चौथा कारण उसकी राजनतिक निष्पक्षता है। चूँकि उसके लिए रूढ़िवादी, उदारदलीय तथा श्रमिकदलीय सभी प्रकार के मंत्रिमण्डल एक समान हैं, उसके परामर्श सभी प्रकार के मंत्रिमण्डलों का समान रूप में स्वीकार होते हैं।

पद की महत्ता—राजा के प्रभाव का अंतिम कारण उसके पद की महत्ता है। राजा का पद अतीत से बना जा रहा है। अतः उसका प्रति सभी की वही आदर-भावना चली आ रहा है जो उस समय थी जब राजा वास्तव में शक्तिशाली होता था। अतः राजा की महत्ता का प्रभाव मंत्रिमण्डल के नागा पर अवश्य पड़ता है, क्योंकि वह लोग जनसाधारण में से ही होते हैं।

राजा की शक्ति, उसके कार्य व उसके अधिकारों के विषय में जो कुछ ऊपर कहा गया है उसमें यह स्पष्ट है कि राजा की कोई वास्तविक शक्ति व उसके कोई वास्तविक अधिकार अब नहीं है, पर यह निश्चय है कि राजकाज में उसका प्रभाव अब भी महत्त्वपूर्ण है, यद्यपि वह उम्र व्यक्ति के व्यक्तित्व पर निर्भर करता है जो राज मिहिण्टन का अधिकारी होता है।

राजपद अब भी क्यों बना हुआ है ?

इंग्लैंड में राजपद का होना एक अमरगति है। एक ओर इंग्लैंड समदीय लोकतंत्र का जन्म स्थान है और दूसरी ओर वहाँ राजतंत्र का भी अस्तित्व चल रहा है। साधारण व्यक्ति को इस पर आश्चर्य होना स्वाभाविक है, क्योंकि लोकतंत्र व राजतंत्र का अथवा स्वतंत्रता का साथ नहीं हो सकता। इसलिए यह प्रश्न उठता है कि इंग्लैंड में अब भी जब वहाँ पूर्ण लोकतंत्र की स्थापना हो चुकी है, राजपद कस बना हुआ है। इंग्लैंड में राजपद के बने रहने के कारण ऐतिहासिक, राजनतिक, मनो-वैज्ञानिक आदि कई प्रकार के हैं।

ऐतिहासिक कारण

अंग्रेज लोगों का इतिहास कई प्रकार से इंग्लैंड में राजपद का अस्तित्व बनाये रखने के लिए उत्तरदायी है। राजपद के बने रहने के ऐतिहासिक कारणों का विवरण हम निम्न प्रकार कर सकते हैं।

(१) इंग्लैंड का राजपद एक ऐतिहासिक वस्तु है। यह लगभग ११५० वर्ष पुराना है। मन् ८२६ में, १२ राजा एंगवट ने सम्पूर्ण इंग्लैंड को अपने अधीन एक किया था, अतः वह इंग्लैंड में राजतंत्र ही चला आ रहा है, यद्यपि मन् १६४६ में १६६० तक केवल ११ वर्ष के लिए जॉर्ज विलियम्स ने गणतन्त्रात्मक शासन प्रणाली का भी अमरगति प्रयोग किया था। इतने समय से वहाँ के लोग उसके अस्तित्व को देखते आये हैं उसके विषय में पढ़ते आये हैं और उसके साथ अपना जीवन बिताते आये हैं, अतः राजा के अस्तित्व की बर्तना करना भी उनके लिए अस्वाभाविक है। जनसाधारण के लिए राजा का पद उनकी ऐतिहासिक परम्परा का अंग बन गया है

और यह कहा जाता है कि यदि क्विंथम राज प्रासाद में राजा बना रहे तो अंग्रेज लोगो को मसार की भार से काई चिंता नहीं रहती। राजपद के कारण अंग्रेज अपने सम्पूर्ण जीवन का सुरक्षित समझता है। अंग्रेजों के लिए वह अतीत का वनमान में और वनमान को भविष्य में जोड़ने वाली कड़ी है। वाक्य के गठन में अंग्रेजों की भावना यह है कि "हमारे राजपद के बने रहने में हम में यह भावना उत्पन्न होती है कि हमारा राष्ट्रीय जीवन उत्कृष्ट व अपकृष्टमय सुदूर भूत में बना आया है। इसी प्रकार यह हममें इस निश्चित आशा की भावना का भी भरता है कि भविष्य में शताब्दियों तक हमारा राष्ट्रीय जीवन चलता रहेगा। हमारे राजनैतिक स्वयं व सामाजिक ढांचे को यह स्थिर बनाता है और क्रांतिकारी स्वप्ना व आवेगपूर्ण परिवर्तन का रोकने में महायुक्त होता है।"¹

(२) इंग्लंड के राजपद के अतीत का इतिहास भी बड़ा सराहनीय रहा है। स्टुअर्ट काल के कुछ राजाओं को छोड़कर सभी राजाओं ने अपने व्यक्तिगत लाभ की तुलना में राष्ट्रीय हित की अधिक चिंता की है। इंग्लंड के स्कूना के वातक यह यह पढ़ने है कि किस प्रकार मातृत्व व जाठवें हनरी ने इंग्लंड को पोप के बगुन में बनाया। रानी ऐनभाव्य प्रथम ने इंग्लंड के इतिहास में स्वयं युग का उदय किया और रानी विक्टोरिया ने साम्राज्य निमाण किया, तो उन्हें राजपद द्वारा किये कार्यों पर गव होता है और उनके हृदय में उसके प्रति स्वाभाविक प्रेम व सम्मान की भावना उत्पन्न हो जाती है। इंग्लंड के राजाओं की सफलताओं के इतिहास ने राजपद को अंग्रेज लोगो का प्रिय बना दिया है और यही कारण है कि वे उसे बनाये रखने में गव का अनुभव करते हैं।

(३) राजपद के बने रहने का अंतिम ऐतिहासिक कारण यहाँ के राजपद का गतिपूर्ण जनतन्त्रीकरण है। इंग्लंड के राजा लोकतन्त्र के उदय में सभी वाक्य मिद्ध नहीं हुए। उन्होंने लोकतन्त्र को विकास की प्रक्रिया के अतिवाय परिणाम के रूप में स्वीकार किया और उसके विकास में प्रारम्भ में अनजाने और बाद में जात-बुद्धि, यद्यपि अभी अभी विवशतापूर्वक, सहयोग दिया। रानी अन विनियम व मरी व प्रथम दो राजाओं का योग इस सम्बन्ध में विनियम उल्लेखनीय है। यही कारण है कि राजपद के लिए लोगों में कोई परम्परागत घृणा नहीं है, वरन् वे उसमें और प्रेम करते हैं। इंग्लंड के राजाओं ने यदि कम के जार राजाओं की तरह अथवा "मैं राय हूँ" कहने वाले फ्रांस के लुई चतुर्थ की तरह व्यवहार किया होता, तो

¹ The continuity of our Monarchy inspires us with a sense of the continuity of our national life through long and storeyed past. It equally inspires us with the sure hope of the continuation of our national life through future centuries. It gives stability to our political form and social structure. It helps to prevent revolutionary dreams and sensational changes. —Burke

इंग्लैंड का राजतन्त्र भी उसी तरह आमूल समाप्त हो गया होता, जिन तरह रुम अथवा फ्रांस के राजतन्त्र समाप्त हो गये। जैसा लास्वी ने कहा है "मीधी बात यह है कि राजतन्त्र ने अपने को लोकतन्त्र के हाथ में बेच दिया है, मानो वह उसी का प्रतीक हो और इस विभी की प्रक्रिया में उसकी जो प्रशंसा हुई है उसका स्वर प्रायः इतना एकरस रहा है कि कभी कभी उठने वाले विरोध के स्वर उसमें प्रायः सुने नहीं गये हैं।"¹

राजनैतिक कारण

(१) राजनैतिक कारणों में भी सबसे प्रमुख कारण राजतन्त्र का लोकतन्त्र की धारणा है। इंग्लैंड के निरंकुश राजतन्त्र का स्थापन हुआ और मर्यादित राजतन्त्र की स्थापना हुई है। राजा ने इस स्थापना का कभी विरोध नहीं किया, वरन् उसने उसे वार्षिक दान में महायत्ना ही दी। इंग्लैंड के अधिकांश राजा अपने चतुर रह कि उन्होंने ह्वा के रूप को पहचाना और यह जान लिया कि लोकतन्त्र की शक्ति का विरोध करना सम्भव व थियेस्वर नहीं होगा। अतः उन्होंने उसका स्वागत किया और जिस शान में वे निरंकुश राजाओं के रूप में नामन करते थे, उसी शान से वे मर्यादित राजाओं के रूप में कार्य करने के लिये तैयार हो गये। इसी कारण पूर्ण लोकतन्त्र की स्थापना होने पर भी इंग्लैंड में राजपद बना हुआ है और बड़े विश्वास के साथ लोग यह कहते हैं कि संसार में केवल पाँच राजा रहें—चार राजा खेलने वाले तांगा के और एक इंग्लैंड का राजा। जैसा मेल्ले ने कहा है "राजा लोक-इच्छा का विरोध न करके उसके अनुसार राज्य इसलिए नहीं करता कि लोक-तन्त्र उसके अधीन हो गया है, वरन् इसलिए करता है कि राजतन्त्र औचित्यप्रिय बन गया है।"²

(२) दूसरा राजनैतिक कारण राजा की राजनैतिक निष्पक्षता है। राजा किसी राजनैतिक दल का साथी नहीं है। विविध दल जब शक्ति प्राप्त करके सरकार बनाते हैं, तो वह उनका समान रूप में स्वागत करता है। अतः सब राजनैतिक दल उसका समान रूप से आदर करते हैं। सन् १९२३ में श्रमिक दल के कुछ लोगों ने राजपद के समाप्त करने का प्रस्ताव रखा था। पर उसे आवश्यक समयन प्राप्त नहीं हुआ था। ट्रेड यूनियन कांग्रेस निश्चयात्मक रूप से एक धामपक्षी सस्या है, पर उसने भी सन् १९४० में साने से मड़ा हुआ एक बज्र अपनी राजभक्ति के प्रतीक के

¹ Monarchy, to put it bluntly has been sold to democracy as a symbol of itself and so nearly universal has been the chorus of eulogy which has accompanied the process of sale, that rare voices of dissent have hardly been heard' —*Laski*

² "It is not that democracy has become subservient but because monarchy has become reasonable that the King reigns not in defiance but in conformity to the popular will" —*Peynolds*

रूप में राजा का भट किया था। यदि राजा राजनैतिक रूप में निष्पक्ष न होगा, तो वह दलगत राजनीति की वस्तु बन जायेगा और परिणाम यह होगा कि उस पद का अस्तित्व ही विवाद की वस्तु बन जायेगा तथा प्रत्येक दल अपने पक्ष के समर्थन करने वाले राजा को राज निहासन का अधिकारी बनाने की योजना लगेगा। जमा जनसंख्या कहा है 'मरिधा' यह मान कर चलता है कि यदि राजा निष्पक्ष न भी हो, तो भी उस कम से कम व्यवहार में होगा होगा ही होगा, माना वह निष्पक्ष है, यदि उस किसी दल का निश्चित समर्थक होगा है, तो मरिधान में राजाओं के विवेक के लिए उम्मीद प्रभाव व्यवस्था करने होगी, जिस प्रकार उसमें सरकारी के विवेक की व्यवस्था है।¹ चूँकि राजा का व्यवहार सभी में होगा ही रहा है कि वह राजनीति में किसी दल का समर्थक प्रतीत हो कार्य भी दल उस पद का सम्पादन करने की नहीं चाहता।

(३) राजपद के बने रहने का अंतिम कारण समुदाय नामक व्यवस्था का अस्तित्व है। समुदाय शासन पणजी के नियमों में मरिधानिक अध्ययन की आवश्यकता होती है। राजा उस आयुर्वेदता की पूर्ति करता है। वह समुदाय नाम के मरिधानिक अध्ययन का कार्य करता है।

मनोवैज्ञानिक कारण

(१) अंग्रेज लोगों की मनस्थिति भी राजपद के बने रहने का एक कारण है। अंग्रेज लोगों के स्वभाव के विषय में यह बात प्रसिद्ध है कि वे स्वभाव से रूढ़िवादी व पुरातनताप्रिय होते हैं। वे अपनी ऐतिहासिक परम्परा की रक्षा करना चाहते हैं। वे उन मंत्र संस्थाओं को बनाए रखना चाहते हैं जो प्राचीन समय में थीं आ रही हैं। उनका स्वभाव अंग्रेज नाटककार गोल्डस्मिथ के 'शी स्टुप्स टु कोंक्वर' (She Stoops to Conquer) के एक गात्र हाड कसिल (Hard Castle) जैसा है जो केवल पुरानी वस्तुओं की ही पसंद करता है। उसको पुरानी शराब, पुरानी पत्रिकाएँ, और यहाँ तक कि पुरानी पत्नी भी प्रिय है। अतः ऐसे स्वभाव वाले होने के कारण अंग्रेज लोग पुराने समय में चले आने वाले राजपद को समाप्त नहीं करना चाहते, क्योंकि उसको बनाए रखने से उनकी ऐतिहासिक परम्परा की रक्षा होती है और साथ ही साथ किसी हानि की सम्भावना भी नहीं है।

(२) अंग्रेज लोगों की भावना के अनुसार राजा उनकी एकता, दृढ़ता व सुरक्षा का प्रतीक है। वे समझते हैं कि राजपद के बने रहने से देश का सामाजिक, आर्थिक व राजनैतिक ढाँचा दृढ़ बना रहेगा। उनकी यह भावना इतनी प्रबल है

1 'The constitution assumes that even if the sovereign is not impartial at least he will try to behave as if he were if he is to become a definite supporter of some particular party then the constitution must provide for alternative Monarchs as it provides for alternative Governments'

कि वे समझते हैं कि "यदि राजा बर्किशम राज प्रासाद में बना रहे, तो लोग और भी चन की नींद मोते हैं।" अंग्रेज लोगों की भावना राजा की ओर जब इस प्रकार की है, तो उसका बना रहना स्वाभाविक ही है।

अन्तर्राष्ट्रीय कारण

राजा के पद के बने रहने का एक कारण उसकी अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति भी है। वह राष्ट्रमण्डल (Commonwealth) के देशों को एक सूत्र में जाड़न वाली सुनहरी कटी है। पूरा स्वतंत्र देशों के राष्ट्रमण्डल में सम्मिलित होने से पहले राजा की स्थिति वस्तुतः बड़े महत्व की थी। व्यवहार रूप में स्वतंत्र हाथ हुए भी ममस्त उपनिवेशों की स्थिति राजा के अधीनस्थ प्रदेशों की थी। वह सब उपनिवेशों का आदर का पान था। पर जय से अनेक उपनिवेश स्वतंत्र हुए हैं और भारत जैसे पूरा स्वतंत्र गणतंत्र भी इसमें सम्मिलित हुए हैं, उसकी स्थिति अब पहले जस महत्व की नहीं रही। भारत व अन्य अनेक पूरा स्वतंत्र देश राष्ट्रमण्डल में अब राजा के अधीन देशों के रूप में नहीं हैं, वरन् वे पारस्परिक सहयोग के लिए उसमें बने हुए हैं। फिर भी यह निस्संदेह है कि राजा उसका अध्यक्ष है, इस कारण इंग्लण्ड को बहुत कुछ सम्मान प्राप्त है और यह भी एक महत्त्वपूर्ण कारण है कि अंग्रेज लोग राजपद को अधुण बनाय रखना चाहते हैं।

इस प्रकार हम देखते हैं कि राजपद की ऐतिहासिक परम्परा राजनतिक निष्पक्षता पर आधारित उसकी राजनतिक उपयोगिता अंग्रेज लोगों की पुरातन-प्रियता व राजा के कारण इंग्लैण्ड को प्राप्त अन्तर्राष्ट्रीय महत्ता, सभी राजपद के अस्तित्व का बनाये रखने में सहायक है, यद्यपि यह नहीं कहा जा सकता कि इस सम्बन्ध में किम कारण का महत्व औरों से अधिक है।

SELECT READINGS

Bailey	British Parliamentary Government
Carter	Government of Great Britain
Dicey	The Law of Constitution
Greaves	The British Constitution
Jennings	Cabinet Government
	The British Constitution
Keith	The Constitution of England from Queen Victoria to George VI
Laski	Parliamentary Government in England
Lowell	The Government of England
Marriot	Mechanism of the Modern State
Martin	The Magic of Monarchy
Munro	The Governments of Europe
Ogg	English Government and Politics
Ogg and Zink	Modern Foreign Governments
Wade and Phillips	Constitutional Law

४

मन्त्रिमण्डल

‘यह एक संयोजक समिति है जोड़ने वाला समास चिह्न है।’

—वैजहोट

इंग्लंड में शासन की प्रणाली मसदीय है। इसलिये जसा स्वाभाविक है, वहा कायपालिका द्वत है। औपचारिक कायपालिका वहा राजा अथवा रानी है और वास्तविक कायपालिका मन्त्रिमण्डल है, जिसका अध्यक्ष प्रधान मंत्री है। वहा की शासन व्यवस्था में मन्त्रिमण्डल का स्थान बड़े महत्व का है।

मन्त्रिमण्डल का महत्व

मन्त्रिमण्डल सम्पूर्ण शासन व्यवस्था का केन्द्र है। वह वास्तविक कायपालिका है, जिसका तात्पर्य यह है कि राजमुकुट की व शक्तियां जिनका औपचारिक उपभाग राजा करता है, वास्तव में मन्त्रिमण्डल द्वारा प्रयोग की जाती हैं। मन्त्रिमण्डल उन शक्तियों का प्रयोग जनता के प्रतिनिधि के रूप में भी करता है और इस प्रकार शासन की सम्पूर्ण व्यवस्था को लोकतन्त्रात्मक आधार प्रदान करता है। वस्तुतः राजा में जो शक्तियां निहित हैं, उन सब का प्रयोग मन्त्रिमण्डल द्वारा ही किया जाता है। वास्तविक कायपालिका मन्त्रिमण्डल ही है। यही कारण है कि लोवेल को हम उसके महत्व का प्रतिपादन यदि यह कह कर करते हुए पाते हैं कि “वह राजनैतिक भवन की आधारशिला है”¹ तो रमजे म्यार को उसके विषय में यह मत व्यक्त करते हुए पाते हैं कि “वह राज्य के जहाज को चलाने वाला पहिया है, जिसका चालक प्रधान मंत्री है।”² जोन मरियट ने तो उसे सम्पूर्ण शासनसूत्र का केन्द्र माना है और कहा है कि “यह वह घुरी है जिसमें चारों ओर शासन की सम्पूर्ण मशीन घूमती है।”³

¹ It is the Key stone of the political arch

—Lowell

² It is the steering wheel of the ship of the state with Prime Minister as the steerman

—Ramsay Muir

³ It is the pivot round which the whole machinery revolves

—John Merriot

मंत्रिमण्डल का महत्व इसलिए भी है कि उसके माध्यम से राजनैतिक प्रभु व कानूनी प्रभु के बीच सामञ्जस्य हा जाता है। इंग्लंड में राजनैतिक प्रभुता वहाँ की जनता में निहित है। उसकी मूल अभिव्यक्ति जनता द्वारा निर्वाचित लोकसदन द्वारा होती है, कानूनी प्रभुता राजा में निहित होती है। मंत्रिमण्डल दोनों को जोड़ने वाली कड़ी का कार्य करता है। एक ओर वह जनता की प्रतिनिधि समिति है, क्योंकि उसमें उस समय के सदस्य होते हैं जो जनता की प्रतिनिधि मण्डल है। दूसरी ओर वह शासन के ताय में राजा का परामर्श देने वाली समिति है। इस प्रकार मंत्रिमण्डल की स्थिति ऐसी है कि वह राजा को दिये जाने वाले अपने परामर्श में लोक इच्छा का समावेश कर सकती है और ऐसा करके कानूनी प्रभु के आदेशों व राजनैतिक प्रभु की आकांक्षाओं में सामञ्जस्य ला सकती है। रैजलोट के शब्दों में "यह एक संयोजक समिति है, जोड़ने वाला समास चिह्न है अथवा राज्य के व्यवस्थापन विभाग व कार्यपालक विभाग को जोड़ने वाला यन्त्र है।¹ वस्तुतः राजतंत्र व लोकतंत्र का जो जोड़ोप है, मंत्रिमण्डल उसका निराकरण करता है और ऐसा करके वह राजतंत्र का लोकतंत्रीकरण सम्भव बना देता है।

अपनी असीम शक्ति व व्यापक कार्य क्षेत्र के कारण भी मंत्रिमण्डल का बड़ा महत्व है। राजमुद्रा की कार्यपालिका शक्तियों का शासनिक प्रयोग तो उसके हाथ में ही है वह अनेक प्रकार के कार्य भी करती है। व्यवस्थापन का संचालन करना भी उसी का काम है। मंत्रिमण्डल ही अधिकांश विधेयकों का संसद में प्रस्तुत करता है। अधिकांश महत्वपूर्ण मामलों में नीति निर्धारण का कार्य भी यही करता है। रण्डस्टम ने इसी कारण इसके महत्व के विषय में यह कहा है कि 'अपने वंश की दृष्टि में ही नहीं, अपनी शक्ति की महत्ता उसके लचीलेपन तथा उसकी विविधता की दृष्टि से भी यह आधुनिक समय के राजनैतिक जगत की एक अत्यंत वचिश्य-पूर्ण शक्ति है।'²

मंत्रिमण्डल की विशेषताएँ

अंग्रेजी मंत्रिमण्डल की व्यवस्था के अध्ययन का अपना स्वयं का महत्व है। इसका कारण यह है कि इंग्लैंड मंत्रिमण्डलीय प्रणाली का मातृदेश है और यहाँ की मंत्रिमण्डल की व्यवस्था उस अथ दशा के लिए आधार रही है, जिसे हम उसका अनुकरण किया है। अंग्रेजी मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था का अध्ययन समार ही मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था के समझने की एक कुञ्जी है। सम्पूर्ण संविधान की तरह ही यहाँ की

¹ 'It is a combining committee a hyphen which joins a buckle which fastens the legislative part of the state with the executive part
—Bagehot

² "It is perhaps the most curious formation in the political world of modern times not for its dignity but for its subtlety its elasticity and its many sided diversity of power
—Glasstone

मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था भी किसी नियोजन का परिणाम नहीं है, वरन् वह धीरे धीरे हुए विकास का परिणाम है। उसकी जो विशेषतायें हैं, उनका उद्भव किसी योजना वल्लेह से नहीं, वरन् स्वतः प्रयासों के विकास द्वारा हुआ है। इंग्लैण्ड की मन्त्रिमण्डलीय प्रणाली की विशेषताओं का विवेचन हम निम्न प्रकार कर सकते हैं

राजा की प्रयत्नता

इंग्लैण्ड की मन्त्रिमण्डलीय प्रणाली की पहली विशेषता यह है कि घञ्जमात्र शामक होने के नाते राजा कायपालिका का एक अभिन्न अंग है। फिर भी वह मन्त्रिमण्डल में सम्मिलित नहीं है। परिणामस्वरूप न तो वह मन्त्रिमण्डल की बैठकों की अध्यक्षता करता है और न वह उसकी कार्यवाही में भाग लेता है। मन्त्रिमण्डल की यह व्यवस्था विचार कर नहीं बनाई गई है, वरन् वह अनुराजकुल स्वयं ऐसी हो गई है। राजा प्रथम ने अपन राज्यकाल में इंग्लैण्ड की राजनीति में कोई रुचि नहीं ली। उसे केवल हुनायन वल्लेह की चिन्ता थी। वह अंग्रेजी भी नहीं जानता था। अतः उसने मन्त्रिमण्डल की बैठकों में भाग लेना बन्द कर दिया। राजा द्वितीय ने भी ऐसा ही किया। परिणाम यह हुआ कि यह एक परम्परा बन गई कि राजा मन्त्रिमण्डल की बैठक में न तो सम्मिलित हुआ करेगा और न उसकी अध्यक्षता ही करेगा। राजा तृतीय ने इस परम्परा को ताडन का प्रयत्न किया। उसने एक बार फिर इस बात का प्रयत्न किया कि वह मन्त्रिमण्डल की बैठक में सम्मिलित होकर उसकी अध्यक्षता करे। पर उसका इस प्रयत्न का बड़ा विरुध हुआ और वह इसमें असफल रहा। जो परम्परा पड गई वह आज तक बनी आ रही है और वह वहाँ की मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था की एक प्रमुख विशेषता है। मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था की इस विशेषता के कारण राजतन्त्र का लोकतन्त्रीकरण होने में बड़ी महायत्न मिली है। इसके द्वारा राजा की शक्ति सीमित हुई है। उसके प्रभाव में कमी हुई है तथा राजा द्वारा मन्त्रिमण्डल के निणयों पर प्रत्यक्ष प्रभाव डालन का अवसर समाप्त हो गया है।

पर इससे यह नहीं समझा जाना चाहिये कि मन्त्रिमण्डल के कृत्यों पर राजा का कोई प्रभाव ही नहीं पडता। मन्त्रिमण्डल के विनय कलापो पर राजा का बड़ा महत्वपूर्ण प्रभाव रहता है। उदाहरणार्थ, रानी विक्टोरिया के विनय में यह एक सुप्रसिद्ध बात है कि मन्त्रिमण्डल के निर्माण के सम्बन्ध में उसकी मान चलती थी। यौन व्यक्ति मन्त्रिमण्डल में होना चाहिये और कौन नहीं होना चाहिये, इस मान तक का निणय उसकी इच्छानुसार होता था। मन्त्रिमण्डल के कार्यों पर गडबड सत्तम का भी प्रभाव बड़ा महत्वपूर्ण रहा था। गडबड अष्टम के विरोध मान से प्रधा मन्त्री गान्धर्वन की नीति मन्त्रिमण्डल, समद व सम्पूर्ण देश के लिए एक विवाद का विषय बन गई थी। इसी प्रकार नाड ऐंगर के समय में राजा पचम ने जब साम्राज्य विषय कार्यों में अपनी रुचि दिखाई थी और उनमें सम्प्रचित नीति के विषय में यह चाहा था कि उनका मन्त्रिमन्त्री व उन्नी इच्छा का भी सहन रहे, तो मन्त्रिमण्डल को बला परना पना था।

मंत्रिमण्डल व राजा के सम्बन्ध की व्यवस्था ही वस्तुतः ऐसी है कि राजा मंत्रिमण्डल के प्रिया कलापो पर अपना प्रभाव डाल सकता है। राजा का अधिकार है कि वह प्रधानमंत्री में परराष्ट्र प्रियव सभों अथवा किसी पत्र व्यवहार की प्रतियाँ प्राप्त कर सके, उन पर अपनी सम्मति दे सके और मंत्रिमण्डल से उन पर पुन विचार के लिये कह सके। भावनात्मक दृष्टि में अंग्रेजों के लिये अब भी यही बात है कि राज्य राजा का ही है। अतः मंत्रिमण्डल के लिये राजा की बात का महत्व स्वभावतः भी होता ही है। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि यद्यपि राजा मंत्रिमण्डल की बैठकों में सम्मिलित होकर उसकी अध्यक्षता नहीं करता, फिर भी मंत्रिमण्डल के निर्णयों पर वह अपना प्रभाव अवश्य डाल सकता है, यद्यपि वह प्रभाव कितना व्यापक हो सकता है, यह बात राजा के व्यक्तित्व पर निर्भर करती है। जमा लाम्नी ने कहा है "यदि उसे सच सूचनाएँ ठीक से मिलती रहें, तो एक उत्साही राजा नीति निर्धारण में पर्याप्त योग दे सकता है।" पर राजा यदि कोई असक्त व्यक्ति होगा, तो उसे तो फिर मंत्रिमण्डल की इच्छानुसार ही उसकी बैठकें करने पर मजबूर रहना पड़ेगा।

कार्यपालिका व व्यवस्थापिका के सम्बन्ध की घनिष्ठता

अंग्रेजी मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था की एक अत्यंत विशेषता कार्यपालिका व व्यवस्थापिका के सम्बन्ध की घनिष्ठता है। जसा मसदीय प्रणाली में साधारणतः होता है, इंग्लण्ड में मंत्रिमण्डल की स्थिति समद की समिति की है और इस कारण वह समद के प्रति पूर्ण रूप से उत्तरदायी है। मंत्रिमण्डल का प्रत्येक मंत्री समद के किसी न किसी मदन का सदस्य अवश्य होता है। यदि नियुक्ति के समय वह समद का सदस्य नहीं होता, तो उसे समद की सदस्यता छ महीने की अवधि में प्राप्त करनी होती है। इसी प्रकार किसी ससदस्य द्वारा मंत्रिमण्डल की सदस्यता प्राप्त होने से उसकी समद की सदस्यता समाप्त नहीं होती। उसे समद सदस्य व मंत्री दोनों के रूप में ही कार्य करना पड़ता है। सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल समद की बैठकों में भाग लेता है उसके विवादा में सम्मिलित होता है, मत लिये जान पर मतदान करता है और वह एक ऐसे केन्द्र के रूप में कार्य करता है, जिस पर सब शासन कार्य केन्द्रित रहना है। इसका अतिरिक्त अपने प्रत्येक कार्य के लिये वह समद के प्रति उत्तरदायी होता है। इस सम्बन्ध में समद का यह अधिकार है कि वह मंत्रिमण्डल के कार्यों की आलोचना कर सके, उससे प्रश्न पूछ सके और आवश्यक हो तो उसके विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव भी पारित कर सके। मंत्रिमण्डल केवल तभी तक अपने पद पर रह सकता है, जब तक उसे लोक सभा का विश्वास प्राप्त रहे। अपने पद पर रहने के लिये मंत्रिमण्डल का यदि समद के विश्वास पर निर्भर रहना पड़ता है, तो समद भी अपने सम्पूर्ण व्यवस्थापन कार्य को स्वयं ही नहीं चला सकती है क्योंकि सभी महत्वपूर्ण कानूनों के विधेयक मंत्रियों द्वारा ही समद में प्रस्तुत किये जाते हैं।

¹ 'An energetic Monarch skilfully advised can still play a considerable part in shaping the emphasis of policy
—Laski

इस प्रकार हम देखते हैं कि इंग्लैण्ड में व्यवस्थापिका व कार्यपालिका का बड़ा घनिष्ठ सम्बन्ध है। वहाँ वस्तुतः मॉन्टस्क्यू द्वारा प्रतिपादित शक्ति का पूर्ण पृथक्कीकरण अथवा आग व जिन्ना द्वारा प्रतिपादित शक्ति का आंशिक पृथक्कीकरण नहीं है। आग व जिन्ना का प्रतिपादन है कि जहाँ यदि शक्ति का पूर्ण पृथक्कीकरण नहीं, तो आंशिक पृथक्कीकरण तो है ही, क्योंकि वहाँ कार्यपालिका की शक्ति पूर्णतः पृथक् है और वह अपने कार्यों के सम्पादन में पूर्ण स्वतन्त्र है। परन्तु कार्यकारी की स्वतन्त्रता व शक्ति का पृथक्कीकरण दो भिन्न भिन्न वस्तुएँ हैं। जहाँ व्यवस्थापिका का एक अंग अर्थात् लाइसभा न्यायालय के रूप में काम करता हो तथा व्यवस्थापिका व कार्यपालिका दोनों में बड़ा घनिष्ठ सम्बन्ध हो, वहाँ शक्ति के पृथक्कीकरण का अस्तित्व नहीं माना जा सकता। अतः यह स्पष्ट है कि इंग्लैण्ड में शासन के तीनों अंगों में शक्ति का पृथक्कीकरण नहीं है वरन् संसदीय शासन व्यवस्था वाला देश के लिये जैसा स्वभाविक है, वहाँ शासन के अंगों में घनिष्ठ सम्बन्ध है।

मंत्रिमण्डल का लोकसदन के विघटन का अधिकार

अंग्रेजी मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था की एक अन्य विशेषता मंत्रिमण्डल का यह अधिकार है कि मतभेद के समय वह लोकसदन को विघटित करा सकता है। अपने किसी कार्य के लिये यदि मंत्रिमण्डल संसद का विश्वास प्राप्त न कर सके अथवा मंत्रिमण्डल द्वारा प्रस्तुत किसी विधेयक को संसद पारित न कर सके और यदि मंत्रिमण्डल यह समझे कि उसे राष्ट्र का समर्थन प्राप्त है, तो मंत्रिमण्डल का यह अधिकार है कि वह लोकसदन का विघटित करा कर पुनः निर्वाचन करा सके। परन्तु ऐसा मंत्रिमण्डल के पूर्ण कार्यकाल में केवल एक बार हो सकता है। इस व्यवस्था का बड़ा राजनैतिक महत्त्व है, क्योंकि इसके कारण मंत्रिमण्डल का स्थायित्व बना रहता है। लोकसदन के सदस्यों को इस व्यवस्था के कारण यह भय बना रहता है कि यदि वे लोग छाटी छाटी बातों पर अथवा अवसर ही मंत्रिमण्डल के कार्यों का विरोध करेंगे तो मंत्रिमण्डल लोकसदन का विघटन करा देगा। परिणामस्वरूप उन लोगों का मनन की संसद्गता संस्था घुना पड़ेगा तथा पुनः निर्वाचन की कठिनाईयाँ का सामना करना पड़ेगा। चूँकि मंत्रिमण्डल के स्थायित्व के कारण लोकसदन का स्थायित्व बना रहता है, लोकसदन के नाग मंत्रिमण्डल के स्थायित्व का बनाय रखता है।

त्रिमुखी उत्तरदायित्व

उत्तरदायी शासन व्यवस्था में मंत्रिमण्डल का उत्तरदायित्व भी उतना ही व्यापक होता है जितना व्यापक उसका अधिकार क्षेत्र होता है। इंग्लैण्ड के मंत्रिमण्डल के विषय में भी यही बात सत्य है। वहाँ के मंत्रिमण्डल का तीन बार अपनो उत्तरदायित्व का निवाह करना पड़ता है। एक बार वह यदि राजा के प्रति उत्तरदायी होता है, तो दूसरी ओर वह मन्त्रि-समूह के लोकसदन के प्रति उत्तरदायी होता है। इनके अनतिरिक्त उमर मन्त्र परम्पर भी एक दूसरे के प्रति उत्तरदायी होता है। यहाँ कारण है कि उसके विषय में यह कहा जाता है कि उमर उत्तरदायित्व त्रिमुखी है।

मन्त्रिमण्डल का पहला उत्तरदायित्व राजा के प्रति होता है, जो उसके प्रधान मन्त्री की और उसके परामश पर अथवा मन्त्रियों की नियुक्ति करता है। इसके अतिरिक्त मन्त्रिमण्डल केवल तभी तक अपने पद पर रह सकता है, जब तक उसे राजा का विश्वास प्राप्त रहे। पर यह बात केवल सैद्धांतिक है। व्यवहार में राजा के प्रति मन्त्रिमण्डल का दायित्व केवल नाममात्र का है। राजा केवल वैधानिक अध्यक्ष है और उसे मन्त्रिमण्डल के परामश पर चलना पड़ता है। सिद्धांत व व्यवहार के भेद की जो अंग्रेजी संविधान की एक विशेषता है, यह उसका एक स्पष्ट उदाहरण है। फिर भी इसमें यह नहीं समझना चाहिये कि राजा के प्रति मन्त्रिमण्डल का कोई उत्तरदायित्व ही नहीं है। अब भी मन्त्रिमण्डल का यह दायित्व है कि अपन सब निणयो की सूचना विधिवत् राजा को दे और राजा का यह अधिकार है कि वह उन पर अपनी राय दे सकें। बजहोट का यह प्रसिद्ध वाक्य कि राजा का यह अधिकार है कि "उसमें परामश लिया जाय, वह प्रोत्साहित कर सके और वह चेतावनी दे सके,"¹ राजा के प्रति मन्त्रिमण्डल के दायित्व के अस्तित्व की आरंभ ही संकेत करता है।

दूसरी आरंभ मन्त्रिमण्डल का उत्तरदायित्व संसद के लोकसदन के प्रति होता है। सन् १६११ तक इंग्लैंड का मन्त्रिमण्डल संसद के दोनों सदनों के प्रति उत्तरदायी होता था। पर १६११ व १६४६ के संसदीय कानून के पारित होने के बाद से लाइसभा की शक्ति बहुत कम हो गई है और मन्त्रिमण्डल का दायित्व केवल लोकसदन के प्रति ही रह गया है। लोकसदन मन्त्रिमण्डल से प्रश्न कर सकता है, भत्तना सम्बन्धी व कामकाजों पर प्रस्ताव रख सकता है और अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा मन्त्रिमण्डल को पदच्युत कर सकता है। इस प्रकार लोकसदन मन्त्रिमण्डल पर नियंत्रण रखता है। पर व्यवहार में यह यानही है। व्यवहार में मन्त्रिमण्डल लोकसदन का भाग दशान व नियंत्रण करता है। मन्त्रिमण्डल लोकसदन के प्रति उत्तरदायी है। इसका तात्पर्य व्यवहार में केवल यही है कि वह मन्त्रिमण्डल में प्रश्न कर सकता है, उसकी आलोचना कर सकता है और इस प्रकार मन्त्रिमण्डल के निणयों पर अपना प्रभाव डाल सकता है। लोकसदन मन्त्रिमण्डल को पदच्युत कर सकता है इस बात का अब केवल सैद्धांतिक महत्व रह गया है और यही कारण है कि 'लोकसदन' व विषय में जमा जनिंग्स ने कहा है, यह कहा जाना है कि 'यह आलोचना का स्थान व लोकमत की अभिव्यक्ति का केन्द्र है।'²

राजा व लोकसदन के प्रति उत्तरदायी होने के अनिवार्य मन्त्रिमण्डल के सदस्य परस्पर एक दूसरे के प्रति भी उत्तरदायी होते हैं।

- ¹ The King has "a right to be consulted to encourage and to warn"
—Bagehot
- ² "House of Commons is a forum for criticism and a focus of public opinion"
—Jennings

मंत्रिमण्डल का सामूहिक दायित्व

इंग्लण्ड की मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था की एक अत्य विशेषता यह है कि मंत्रिमण्डल का दायित्व सामूहिक होता है। मंत्रिमण्डल का दायित्व सामूहिक है, इसका बड़ा सवधानिक महत्व है और जसा किंक्टिन हाग न कहा है "वह अग्रणी मंत्रिमण्डल व्यवस्था की काय विधि का मूल आधार है।^१ व्यवहार म दायित्व की सामूहिकता के कुछ बड़े महत्व के परिणाम होत ह जिनका विवचन निम्न प्रकार किया जा सकता है

(१) मंत्रिमण्डल का रूप पूण इकाई का रूप होना है। मंत्रिमण्डल उसका एक अंग हाता है। व्यक्ति रूप म किसी मंत्री का कोई महत्व नहीं होता। अपन प्रत्येक काय म मंत्रिमण्डल के नियम के अनुसार चलना उसका नतिक कर्तव्य हाता है। उसका उत्थान व पतन मंत्रिमण्डल क साथ ही हाता है। कोई भी मंत्री मंत्रिमण्डल का सदस्य होकर अपन पराये की भावना मे काय नहीं कर सकता। उमे तो सब काय इस दृष्टि से करन होते है कि उसके सब कार्यों क लिये पूरा मंत्रिमण्डल उत्तरदायी है और मंत्रिमण्डल के सब कार्या म उसका दायित्व मम्मनित है।

(२) मंत्रिमण्डल की बैठको म विचार व विवाद की पूण स्वतन्त्रता रहती है। किसी विषय म सम्बद्ध नियम निय जाने म पहले उन लोगो का अपने विचार व्यक्त करने की और तत्सम्बन्धी विवाद मे पूर्णरूपण भाग लेने की स्वतन्त्रता होती है। समय पड़ने पर एक दूसरे का विरोध भी कर सकते है। पर यह सब केवल तभी तक रहना है, जब तक किसी विषय पर विवाद व विचार होकर नियम नहीं ले लिया जाता। नियम होने के बाद प्रत्येक सदस्य का यह नतिक कर्तव्य है कि वह उस नियम का अपना नियम माने और उसी रूप मे उमे त्रियादिन किय जाने म अपना सहयोग दे। जम हमत मंत्री के लिये भी यह आवश्यक है कि वह मंत्रिमण्डल के नियम पर चले और सावजनिक रूप मे उसका समर्थन करे। यदि वह ऐसा नहीं करना चाहता तो फिर उसके लिये एक ही माग है कि वह मंत्रिमण्डल से त्यागपत्र दे दे। जमा लाड मेलिन बरी ने सन् १७७८ म कहा था 'जो कुछ मंत्रिमण्डल द्वारा पारित हो जाता है उसके लिये मंत्रिमण्डल का प्रत्येक सदस्य, जा उससे त्यागपत्र न दे दे, पूण व अनिवार्य रूप से उत्तरदायी होता है और उमे बाद मे यह कहने का कोई अधिकार नहीं होता है कि उसने अमुक बात की समझौते के रूप मे स्वीकार कर लिया था अथवा अय किसी बात के विषय मे उसका उसके माथियो न राजी कर लिया था।^२

1 Collective responsibility is the corner stone of the working of the British Cabinet system —Quintin Hogg

2 For all that passes in Cabinet each member of it who does not resign is absolutely and irretrievably responsible and has no right afterwards to say that he agreed to one on compromise, while in another he was persuaded by the colleagues —Lord Salisbury

(३) यदि किसी मन्त्रालय के कार्यों व उसकी नीति में तोक सदन असहमति प्रकट कर देता है और उस मन्त्रालय के वे कार्य अथवा उसकी वह नीति मंत्रिमण्डल के निणय पर आधारित होते हैं, तो ऐसी दशा में एक मन्त्री, त्यागपत्र नहीं देता, वरन् पूरा मंत्रिमण्डल त्यागपत्र देता है। क्योंकि एक मन्त्रालय की नीति व उसके कार्य सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल के सम्भे जाते हैं।

सामूहिक उत्तरदायित्व के कारण प्रत्येक मन्त्री का कार्य सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल का कार्य समझा जाता है, परन्तु हमें यह तात्पर्य नहीं है कि मन्त्री अपनी इच्छा से जो चाहें करत रहें और उसके लिये सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल को उत्तरदायी बनाते रहें। यदि उनके किसी कार्य के विषय में मंत्रिमण्डल ने निणय नहीं किया है और उनका वह कार्य त्रुटिपूर्ण अथवा ऐसा है, जिससे मंत्रिमण्डल अथवा मसद असहमत है, तो ऐसी दशा में सम्बन्धित मन्त्री सामूहिक उत्तरदायित्व की आड़ में अपने को बचा नहीं सकता। अपने ऐम कार्य के लिये उस स्वयं त्यागपत्र देना पड़ेगा और मंत्रिमण्डल अपने पद पर बना रह सकता है। उदाहरणार्थ एटली मंत्रिमण्डल के कार्य का व ह्यज टाल्टन के बजट की बातें मसद में प्रस्तुत किये जाने से पहले एक पत्र में प्रकाशित हो गई थी। इसके लिये पूरे मंत्रिमण्डल का कोई दायित्व नहीं हो सकता था। परिणामस्वरूप अकेले ह्यज टाल्टन को मंत्रिमण्डल में त्यागपत्र देना पड़ा था। मंत्रियों के व्यक्तिगत उत्तरदायित्व का कभी कभी दुरुपयोग भी होता है। मंत्रिमण्डल के निणय के अनुसार किये हुए किसी कार्य को यदि मसद का समर्थन प्राप्त नहीं होता और मंत्रिमण्डल यह चाहता है कि उसे सामूहिक रूप में त्यागपत्र न देना पड़े तो, वह उस कार्य के दायित्व को मन्त्री विशेष पर डाल कर उसमें त्यागपत्र दिना देता है और मंत्रिमण्डल अपने पद पर बना रहता है। मन्त्र १९३५ में सर समुअन होर के त्यागपत्र के निषय में ऐसा ही हुआ था। परराष्ट्र मन्त्री के रूप में सर समुअन होर ने टटनी के प्रधानमन्त्री लवल के साथ आधे इथोपिया को इटली को दिये जाने के विषय में एक गुप्त वधक किया था जो होर लवल वधक (Hoar Laval Pact) के नाम से प्रसिद्ध है। वधक के विषय में निणय मंत्रिमण्डल ने किया था, पर जब उस वधक का मसद ने विरोध किया था, तो उसके लिये सर होर को उत्तरदायी बनाया गया था, और उनके त्यागपत्र द्वारा मंत्रिमण्डल का पतन बचा लिया गया था।

इस सम्बन्ध में फिर भी यह स्मरणीय है कि अकेले मंत्रियों के त्यागपत्र साधारणतः केवल तभी होते हैं, जब मन्त्री विशेष ने ही स्वयं कोई ऐसा कार्य किया हो, जिसे मसद अथवा मंत्रिमण्डल न चाहता हो। साधारण नियम इस सम्बन्ध में यह ही है कि सामूहिक उत्तरदायित्व में सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल सम्मिलित होता है और मन्त्री, उप मन्त्री, राज्य मन्त्री ससदीय सचिव, मसदीय उपसचिव आदि सभी का दायित्व सामूहिक होता है। जना यूनन ने कहा है "सामूहिक दायित्व की व्यापकता मंत्रिमण्डल के सदस्यों तक ही नहीं होती, वरन् वह सब मंत्रियों, उपमंत्रियों, मसदीय सचिवों, जूनियर लाइवों तथा अन्य उन सब लोगो तक होती है, जिनकी नियुक्ति राजनतिक पदों

पर की जाती है।¹ इस सम्प्रदाय में जमा लाइ मॉर्ले ने कहा है "साधारण नियम यही है कि प्रत्येक विभाग को महत्वपूर्ण नीति का बंधन सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल के लिए होता है और उसके सदस्यों का पदासीन रहना व उनका पतन साथ ही साथ होता है। परराष्ट्र मंत्रालय के किसी दोषपूर्ण पत्र व्यवहार के कारण यह सम्भव है कि वित्त मंत्री का पद छोड़ना पड़े और किसी मूल युद्धमन्त्री की त्रुटियों के कारण यह सम्भव हो सकता है कि एक चतुर गृहमन्त्री को हानि उठानी पड़े। मंत्रिमण्डल के विषय में अब यही समझा जाता है कि समष्टिपूर्ण व अविभाजनीय उत्तरदायित्व मंत्रिमण्डल की पहली बात है।²

सामूहिक उत्तरदायित्व की उपादेयता

जब किसी एक मन्त्री के त्रुटिपूर्ण कार्य के लिए सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल का त्याग-पत्र देना पड़ता है तो सामूहिक उत्तरदायित्व की बात खटवने वाली बात प्रतीत होती है और जब मंत्रिमण्डल सामूहिक उत्तरदायित्व के बंधन के कारण परस्पर सहयोगिता की तरह कार्य करते दिखाई देते हैं, तो सामूहिक उत्तरदायित्व की व्यवस्था बड़ी उपयोगी प्रतीत होती है। यह व्यवस्था वस्तुतः कुछ दृष्टिकोणों से यदि उपयोगी है, तो कुछ दृष्टिकाणा से वह अनुपयोगी भी है।

जहाँ तक इस व्यवस्था की उपयोगिता का प्रश्न है इसकी पहली उपयोगिता इस बात में है कि इसमें मन्त्रीगण में परस्पर सहयोग की भावना उत्पन्न होती है। व एक कुटुम्ब के सदस्य बन जाने हैं। मंत्रिमण्डल आंतरिक दृष्टि से एक इकाई हो जाता है। सामूहिक उत्तरदायित्व की भावना व्यक्तिगत मन्त्रियों को अपने व्यक्तिगत स्वार्थों में ऊपर उठकर मोचने योग्य बना देती है और उनमें अपने के ध्यान पर सब के हित की साधन की वृत्ति उत्पन्न कर देती है।

इस व्यवस्था की दूसरी उपयोगिता इस बात में है कि वह मंत्रिमण्डल का सविनयाली बनाती है। पारम्परिक सहयोग पर आधारित मंत्रिमण्डल एक हाथर ही सचने समझ आता है। परिणामस्वरूप जहाँ भी वह अपनी बात रखता है उस पर ध्यान देना आवश्यक हो जाता है। मंत्रिमण्डल चाहे राजा का चाहे परामर्श दे अथवा वह समझ में अपनी चाँई बात रख, माना हो यह समझन है कि वह बात मन्त्रि

¹ This (collective responsibility) extends not only to cabinet members but to all ministers under secretaries parliamentary secretaries junior lords and other political appointments. — *Newsmen*

² 'As a general rule every important piece of departmental policy is taken to commit the entire cabinet and its members stand or fall together. The Chancellor of the Exchequer may be driven from office by a bad despatch from the foreign office and an excellent Home Secretary may suffer from the blunders of a stupid Minister of War. The first mark of the Cabinet as that institution is now understood is united and indivisible responsibility' — *Money*

मण्डल के किसी एक मंत्री की नहीं, वरन सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल की है और इसलिए मरलतापूर्वक वे उसकी अपेक्षा नहीं कर सकते। अपनी शक्ति के कारण मन्त्रिमण्डल साहस व विश्वास के साथ राष्ट्रीय व अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं को सुलझा सकता है।¹ क्योंकि यह शक्ति उस एकता से आती है जो सामूहिक उत्तरदायित्व की भावना से उत्पन्न होती है, सामूहिक उत्तरदायित्व की व्यवस्था इस दृष्टि से भी उपयोगी है।

पर एक ओर यदि यह व्यवस्था उपयोगी है तो दूसरी ओर कुछ कारणों से यह अनुपयोगी भी है। जैसा ऊपर कहा गया है, इस व्यवस्था से मन्त्रिमण्डल शक्ति गाली हो जाता है और अपनी उस शक्ति के आधार पर वह कभी कभी अधिनायक की तरह व्यवहार करने लगता है। जमा रमजे म्योर ने कहा है “इंग्लड में मन्त्रिमण्डलीय अधिनायकत्व सामूहिक उत्तरदायित्व के आधार पर फलता फूलता है।”¹

इसके अतिरिक्त सामूहिक उत्तरदायित्व की व्यवस्था व्यक्तिगत उत्तरदायित्व की भावना का कमजोर बनाती है। प्रत्येक मंत्री के कार्यों के पीछे पूरे मन्त्रिमण्डल का उत्तरदायित्व रहता है। अतः मंत्री लोगों के लिए यह स्वाभाविक सा हो जाता है कि वे अपने व्यक्तिगत दायित्व की परवाह किये बिना सामूहिक दायित्व की आड़ में अपनी मनमानी कर।

अतः में यह व्यवस्था इस दृष्टि से भी उपादेय नहीं है कि एक ओर इसका दुरुपयोग यदि मन्त्रिमण्डल का बहुमत उन मंत्रियों का दबाने के लिए कर सकता है जिनके विचार बहुमत से न मिलते हों, तो दूसरी ओर उसका दुरुपयोग सामूहिक निणय के आधार पर किये हुए कार्यों को एक मंत्री द्वारा किया हुआ कार्य बताकर मन्त्रिमण्डल के पतन को उच्चान के लिए किया जा सकता है। सामूहिक शक्ति के कारण मन्त्रिमण्डल के ऐसे निणयों का भी राजा व संसद मानने पर बाध्य हो सकते हैं, जो स्पष्ट रूप से त्रुटिपूर्ण हों।

एकता व एकरूपता

मन्त्रिमण्डल के जिस गुण के कारण सामूहिक दायित्व का निर्वाह सम्भव होता है वह उसकी एकता (unity) व एकरूपता (homogeneity) है। मन्त्रिमण्डल ऐसे व्यक्तियों का एक समूह होता है, जिसकी एक ही राजनैतिक विचारधारा और एक सा राजनैतिक कार्यक्रम होता है। वे लगभग एक राजनैतिक दल के हात में हैं। अतः मन्त्रिमण्डल में आन से पहले ही वे एक से विचार वाने व एक साथ काम करने वाले होते हैं। उनके समस्त दल का एक ही कार्यक्रम होता है। एक उद्देश्य एक विचार व एक कार्यक्रम वाले व्यक्तियों की समिति होने के कारण मन्त्रिमण्डल में वह राजनैतिक एकता व एकरूपता बनी रहती है, जिसके कारण सामूहिक दायित्व का निर्वाह सम्भव हो जाता है। जमा लास्की ने इस सम्बन्ध में कहा है मन्त्रिमण्डल में “सामूहिक उत्तरदायित्व का रहस्य माधारणतः दल प्रणाली में

¹ Cabinet dictatorship thrives in England on the bedrock of collective responsibility — Ramsay Muir

निहित होता है। दल के प्रभाव के कारण हा उसमें उद्देश्य की एकता आता है और वही उस आधार का निमाण करता है, जिस पर उद्देश्य की एकता टिक सकती है। दल के कारण ही एक से विचारों व एक से उद्देश्यों वाले ऐसे व्यक्ति मंत्रिमण्डल में सम्मिलित होते हैं, जो प्रस्तुत समस्याओं पर एक में दृष्टिकोण से विचार करते हैं। दल के कारण ही मंत्रिमण्डल के लिए यह सम्भव होता है कि वह मोटे रूप में पूर्व निर्दिष्ट ऐसी नीति पर चल सके, जिसमें लोकमन के बहुमत का समर्थन उसे मदा प्राप्त बना रहे।¹

इस सम्बन्ध में यह भी स्मरणीय है कि मंत्रिमण्डल की एकता व एकरूपता तभी अधिक अच्छी रहती है जब देश में दो ही राजनैतिक दल हों, क्योंकि केवल दो दल होने से एक न एक दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त हो जाता है और उसी में से जब मंत्रिमण्डल बनता है, तो उसमें एक ही हाना स्वाभाविक होता है। इसके विपरीत यदि किसी देश में अनेक दल होते हैं तो मंत्रिमण्डल अनेक समझौतों के परिणामस्वरूप अनेक दलों में से सम्मिलित रूप में बनता है। ऐसे मंत्रिमण्डल में एकता नहीं रह सकती, क्योंकि विविध दलों के राजनैतिक स्वाध मंत्रिमण्डल के सदस्यों का एक नहीं होने देने। गोपनीयता

मंत्रिमण्डलीय शासन प्रणाली की एक महत्वपूर्ण विशेषता गोपनीयता है। मंत्रिमण्डल की बैठक में सब सदस्य इस बात के लिए स्वतंत्र हैं कि वे अपने अपने विचारों का पूर्ण स्वतंत्रता के साथ बैठक में प्रस्तुत करें। पर उनके लिए यह आवश्यक है कि सार्वजनिक रूप में वे केवल उन्हीं बातों को कहें जो मंत्रिमण्डल के निर्णयों के अनुरूप हों। उन्हें अपने विचारों का अथवा अन्य सदस्यों के व्यक्तिगत विचारों को गोपनीय रखना पड़ता है। मंत्रिमण्डल की बैठक में जो विवाद होते हैं इंग्लैंड में उनका कोई लेखा नहीं रखा जाता। केवल मंत्रिमण्डल के निर्णयों का रखा जाता है और वह भी सन् १८१७ से रखा जाने लगा है। उससे पहले मंत्रिमण्डल की बैठक की कापवाही का कोई लेखा नहीं रखा जाता था। इस प्रकार मंत्रियों के व्यक्तिगत मतभेद न तो राजा तक पहुँचते हैं, न समक्ष में प्रकट होत हैं और न जनता को ही मालूम हो पाते हैं। मंत्रियों की गोपनीयता का निर्वाह उन बातों के विषय में भी करता पड़ता है जिनके विषय में ऐसा किये जाने का निर्णय

¹ The secret of collective responsibility in all normal circumstances is rooted in the party system. It is its party complexion which gives it unity of purpose and provides the sanction on which that unity of purpose is maintained. The party assures the presence in the Cabinet of like minded men with similar objects who will contemplate from a similar angle the problems they will have to deal with. It is the party also which makes it possible for the Cabinet to further a policy which predetermined in its large outlines is likely to command a continued majority in the House of Commons
—Laski

मंत्रिमण्डल ने किया हो। दृग प्रचार की गोपनीयता का निर्वाह करने के लिए प्रत्येक मंत्री को अपन पद पर आने में पहले शपथ लेनी पड़ती है। इसके अतिरिक्त राजकीय गोपनीयता कानून में भी सब मंत्री गोपनीयता का निर्वाह करने के लिए बाध्य हैं। इस सम्बन्ध में यह परम्परा भी है कि मंत्रिमण्डल की कार्यवाही का रूप राजा की मंत्रिमण्डल की ओर से दिये जाने वाले पत्रादेश का रूप होता है। अतः उसे मनमाने ढंग में मंत्रियों द्वारा प्रकट नहीं किया जा सकता। इसमें सन्देह नहीं कि कभी कभी मंत्रियों द्वारा गोपनीयता के आदेश का उल्लंघन भी होता रहा है, पर अंग्रेजी मंत्रिमण्डल की यह एक प्रमुख विशेषता है कि वहाँ मंत्रिमण्डल में आन्तरिक रूप से जो कुछ होता है, उसके विषय में गोपनीयता बरती जाती है।

प्रधानमंत्री का नेतृत्व

इंग्लैंड की मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था की एक अत्यन्त विशेषता प्रधानमंत्री का नेतृत्व है। इसमें सन्देह नहीं कि सभी मंत्री समानपदी होते हैं। उनके अधिकार भी समान होने हैं। फिर भी प्रधानमंत्री का स्थान विशिष्ट होता है। वह सब मंत्रियों में प्रमुख समझा जाता है। अथ मंत्री उसकी बात का सम्मान करते हैं। इस सम्बन्ध में जसा मॉर्ले ने कहा है, "मंत्रिमण्डल के सभी मंत्री यद्यपि समान पदी होते हैं, उनकी बात का महत्त्व भी समान होता है और कभी-कभी जब मत लिये जाते हैं, तो मतदान 'एक आदमी एक मत' के आधार पर ही होता है, फिर भी मंत्रिमण्डल का अध्यक्ष प्रधानमंत्री होता है और जब तक मंत्रिमण्डल रहता है उसका अधिकार विनिष्ट व असाधारण रहता है।¹ प्रधानमंत्री के नेतृत्व से भी सामूहिक उत्तरदायित्व के आदेश की साधना में सहायता मिलती है। वह अपनी विशिष्ट स्थिति व प्रभाव के द्वारा विविध मंत्रियों के विचारों की विषमता को दूर कर देता है और उन्हें एक बना कर ऐसा रूप प्रदान कर देता है, मानो वे एक एकताबद्ध समूह के विचार हों।

मंत्रिमण्डल का निर्माण और उसकी रचना

मंत्रिमण्डल के सदस्यों की संख्या निश्चित नहीं है। आवश्यकता व परिस्थितियों के अनुसार उनकी संख्या १८-२० तक होती है। मंत्रियों की संख्या के विषय में इस प्रकार का लचीलापन मुशासन के हित में ही है, क्योंकि इसके कारण आवश्यकता पड़ने पर विभागों की संख्या आदि में परिवर्तन करना आसान होता है। प्रधान मंत्री के अतिरिक्त मंत्रिमण्डल के प्रमुख मंत्री वित्त मंत्री (Chancellor of the Exchequer), परराष्ट्र मंत्री (Secretary of the State for Foreign

¹ Although in Cabinet all its members stand on an equal footing speak with equal voice and on rare occasions when a decision is taken votes are counted on a fraternal principle of one man one vote yet the head of the Cabinet is the Prime Minister who, so long as it lasts has an exceptional and peculiar authority

निहित होता है। दल के प्रभाव के कारण ही उसमें उद्देश्य की एकता आती है और वही उस आधार का निर्माण करता है, जिस पर उद्देश्य की एकता टिक सकती है। दल के कारण ही एक में विचारों व एक में उद्देश्यों वाले ऐसे व्यक्ति मंत्रिमण्डल में सम्मिलित होते हैं, जो प्रस्तुत समस्याओं पर एक से दृष्टिकोण से विचार करते हैं। दल के कारण ही मंत्रिमण्डल के लिए यह सम्भव होता है कि वह मोटे रूप से पूर्व निश्चित ऐसी नीति पर चल सके, जिसमें लोकमन के बहुमत का समर्थन उसे सदा प्राप्त बना रहे।¹

इस सम्बन्ध में यह भी स्वरणीय है कि मंत्रिमण्डल की एकता व एकरूपता तभी अधिक अच्छी रहती है जब देश में दो ही राजनैतिक दल हों, क्योंकि केवल दो दल हान से एक न एक दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त हो जाता है और उसी में से जब मंत्रिमण्डल बनता है तो उसमें एकता होना स्वाभाविक होता है। इसके विपरीत यदि किसी देश में अनेक दल होते हैं तो मंत्रिमण्डल अनेक समझौतों के परिणामस्वरूप अनेक दलों में से सम्मिलित रूप में बनता है। ऐसे मंत्रिमण्डल में एकता नहीं रह सकती, क्योंकि विविध दलों के राजनैतिक स्वार्थ मंत्रिमण्डल के सदस्यों को एक नहीं होना पत। गोपनीयता

मंत्रिमण्डलीय शासन प्रणाली की एक महत्वपूर्ण विशेषता गोपनीयता है। मंत्रिमण्डल की बैठक में सब सदस्य इस बात के लिए स्वतंत्र हैं कि वे अपने अपने विचारों को पूर्ण स्वतंत्रता के साथ बैठक में प्रस्तुत करें। पर उनके लिए यह आवश्यक है कि सार्वजनिक रूप में वे केवल उन्हीं बातों को कहें जो मंत्रिमण्डल के नियमों के अनुकूल हों। उन्हें अपने विचारों को जयवा अथवा सदस्यों के व्यक्तिगत विचारों को गोपनीय रखना पड़ता है। मंत्रिमण्डल की बैठकों में जो विवाद होते हैं इंग्लैंड में उनका कोई लेखा नहीं रखा जाता। केवल मंत्रिमण्डल के नियमों का लेखा रखा जाता है और वह भी सन् १६१७ से रखा जाने लगा है। उससे पहले मंत्रिमण्डल की बैठकों की वायवाही का कोई लेखा नहीं रखा जाता था। इस प्रकार मंत्रियों के व्यक्तिगत मनभेद न तो राजा तक पहुँचते हैं, न समक्ष में प्रकट होते हैं और न जनता को ही मालूम हो पाते हैं। मंत्रियों की गोपनीयता का निर्वाह उन बातों के विषय में भी करना पड़ता है जिनके विषय में ऐसा किय जाने का नियम

¹ The secret of collective responsibility in all normal circumstances is rooted in the party system it is its party complexion which gives it unity of purpose and provides the sanction on which that unity of purpose is maintained. The party assures the presence in the Cabinet of like minded men with similar object who will contemplate from a similar angle the problems they will have to deal with. It is the party also which makes it possible for the Cabinet to further a policy which predetermined in its large outlines is likely to command a continued majority in the House of Commons
—Laski

मंत्रिमण्डल ने किया हो। इस प्रकार की गोपनीयता का निर्वाह करने के लिए प्रत्येक मंत्री को अपन पद पर आने से पहले शपथ लेनी पड़ती है। इसके अतिरिक्त राजकीय गोपनीयता कानून में भी सब मंत्री गोपनीयता का निर्वाह करने के लिए बाध्य हैं। इस सम्बन्ध में यह परम्परा भी है कि मंत्रिमण्डल की वायव्याही का रूप राजा को मंत्रिमण्डल की ओर से दिया जाने वाले परामर्श का रूप होता है। अतः उसे मनमाने ढंग में मंत्रियों द्वारा प्रकट नहीं किया जा सकता। इसमें संदेह नहीं कि कभी कभी मंत्रियों द्वारा गोपनीयता के आदेश का उल्लंघन भी होता रहा है, पर अंग्रेजी मंत्रिमण्डल की यह एक प्रमुख विशेषता है कि वहाँ मंत्रिमण्डल में आन्तरिक रूप से जो कुछ होता है, उसके विषय में गोपनीयता बरती जाती है।

प्रधानमन्त्री का नेतृत्व

इंग्लैंड की मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था की एक अन्य विशेषता प्रधानमंत्री का नेतृत्व है। इसमें संदेह नहीं कि सभी मंत्री समानपदी होते हैं। उनके अधिकार भी समान होने हैं। फिर भी प्रधानमंत्री का स्थान विशिष्ट होता है। वह सब मंत्रियों में प्रमुख समझा जाता है। अन्य मंत्री उसकी बात का सम्मान करते हैं। इस सम्बन्ध में जसा मॉर्ले ने कहा है, "मंत्रिमण्डल के सभी मंत्री यद्यपि समान पदी होते हैं, उनकी बात का महत्त्व भी समान होता है और कभी-कभी जब मत लिये जाते हैं, तो मतदान एक आदमी एक मत' के आधार पर ही होता है, फिर भी मंत्रिमण्डल का अध्यक्ष प्रधानमंत्री होता है और जब तक मंत्रिमण्डल रहता है, उसका अधिकार विनिष्ट व असाधारण रहता है।" प्रधानमंत्री के नेतृत्व से भी सामूहिक उत्तरदायित्व के आदेश की साधना में सहायता मिलती है। वह अपनी विशिष्ट स्थिति व प्रभाव के द्वारा विभिन्न मंत्रियों के विचारों की विषमता को दूर कर देता है और उन्हें एक बना कर ऐसा रूप प्रदान कर देता है मानो वे एक एकताबद्ध समूह के विचार हों।

मंत्रिमण्डल का निर्माण और उसकी रचना

मंत्रिमण्डल के सदस्यों की संख्या निश्चित नहीं है। आवश्यकता व परिस्थितियों के अनुसार उनकी संख्या १८-२० तक होती है। मंत्रियों की संख्या के विषय में इस प्रकार का लचीलापन सुशासन के हित में ही है, क्योंकि इसके कारण आवश्यकता पड़ने पर विभागा की संख्या आदि में परिवर्तन करना आसान होता है। प्रधान मंत्री के अतिरिक्त मंत्रिमण्डल के प्रमुख मंत्री वित्त मंत्री (Chancellor of the Exchequer), परराष्ट्र मंत्री (Secretary of the State for Foreign

¹ 'Although in Cabinet all its members stand on an equal footing speak with equal voice and on rare occasions when a decision is taken votes are counted on a fraternal principle of one man one vote yet the head of the Cabinet is the Prime Minister who so long as it lasts, has an exceptional and peculiar authority'

मन्त्री होत है, जबकि मन्त्रिमण्डल में लगभग १८-२० मन्त्री होते हैं। मन्त्रालय में सभी मन्त्री, उपमन्त्री, राज्य मन्त्री आदि सम्मिलित होते हैं, जबकि मन्त्रिमण्डल में केवल मन्त्रिमण्डल स्तर के सम्मिलित होते हैं। इस प्रकार हम देखते हैं कि मन्त्रिमण्डल आकार में छोटा होता है और उसमें वे ही मन्त्री सम्मिलित होते हैं, जो मन्त्रिमण्डलीय स्तर के हात हैं, जबकि मन्त्रालय का आकार अपेक्षाकृत बड़ा होता है और सभी प्रकार के मन्त्री उसमें सम्मिलित होते हैं।

पद सम्बन्धी अन्तर—दोनों का दूसरा अन्तर पद सम्बन्धी है। मन्त्रिमण्डल में सम्मिलित मन्त्रियों के स्तर में और मन्त्रालय के साधारण मन्त्रियों के स्तर में अन्तर होता है। मन्त्रियों के वस्तुतः कई वर्ग होते हैं, जैसे (१) मन्त्रिमण्डलीय स्तर के मन्त्री जो मन्त्रिमण्डल के स्थायी सदस्य होते हैं, (२) मन्त्रिमण्डलीय स्तर के वे मन्त्री जो मन्त्रिमण्डल के स्थायी सदस्य नहीं होते, पर जो उस समय मन्त्रिमण्डल की बैठक में सम्मिलित होते हैं, जब उनके विभाग की चर्चा होती है, (३) अन्य मन्त्री, (४) राज्य मन्त्री, (५) मसदीय उपमन्त्रि, (६) जूनियर साड, तथा (७) ससदीय निजी सचिव आदि। ये सभी मन्त्रालय के सदस्य होते हैं। पर इन सभी का स्तर मन्त्रिमण्डलीय मन्त्री का नहीं होता। केवल वे ही मन्त्री जो मन्त्रिमण्डलीय स्तर के मन्त्री होते हैं, जो मन्त्रिमण्डल व मन्त्रालय दोनों के सदस्य होते हैं। मन्त्रिमण्डल का प्रत्येक सदस्य मन्त्रालय का सदस्य होता है, पर मन्त्रालय का प्रत्येक सदस्य मन्त्रिमण्डल का सदस्य नहीं होता और मन्त्रिमण्डल के मन्त्रिया का स्तर मन्त्रालय के साधारण मन्त्रियों के स्तर से ऊंचा होता है।

वेतन सम्बन्धी अन्तर—दोनों प्रकार के मन्त्रियों के वेतन में भी अन्तर होता है। मन्त्रिया के वेतन का अन्तर स्वयं मन्त्रिमण्डल के मन्त्रियों में भी होता है और मन्त्रिमण्डल के मन्त्रियों व मन्त्रालय के अन्य साधारण मन्त्रियों में भी होता है। प्रधान मन्त्री व वित्त-मन्त्री, जो दोनों मन्त्रिमण्डलीय स्तर के मन्त्री होते हैं सबसे अधिक वेतन १०,००० पौंड वार्षिक पाते हैं, मन्त्रिमण्डलीय स्तर के ही अन्य मन्त्री ५,००० पौंड वार्षिक पाते हैं, जबकि मन्त्रालय के अन्य साधारण मन्त्री २,००० से ३,००० पौंड तक वार्षिक वेतन पाते हैं।

कार्यक्षेत्र सम्बन्धी अन्तर—दोनों प्रकार के मन्त्रियों में कार्य क्षेत्र सम्बन्धी अन्तर भी पाया जाता है। मन्त्रिमण्डल के मन्त्रियों के पास महत्वपूर्ण शासन विभाग होते हैं। वे अपने-अपने विभागों के अध्यक्ष तो होते ही हैं, मन्त्रिमण्डल के सदस्य होने के नाते उनका इसमें भी महत्वपूर्ण कार्य विविध विभागों के बार्मा व उनकी नीतियों में सामान्य बनाये रखना होता है। मन्त्रालय के अन्य साधारण मन्त्रियों को इससे कोई सम्बन्ध नहीं होता। उन्हें नीति निर्धारण व विविध विभागों के सामान्य से सम्बन्धित कार्य से कोई प्रयोजन नहीं होता। उनके ऊपर केवल अपने अपने विभाग से सम्बन्धित शासन प्रबंध का दायित्व होता है। फिर भी सामूहिक दायित्व में वे सभी भाग सम्मिलित होते हैं, जो मन्त्रालय में किसी भी राजनैतिक पद पर नियुक्त होते हैं तथा वे सभी लोक सदन के प्रति समान रूप से उत्तरदायी होते हैं।

Affairs), गृह मंत्री (Secretary of State for Home Affairs), राष्ट्रमण्डल व उपनिवेश मंत्री (Secretary of State for Commonwealth Relation and Colonies), स्कॉटलैण्ड मंत्री (Secretary of State for Scotland), युद्ध मंत्री (Minister of War), वायु मंत्री (Minister of Air), श्रम मंत्री (Minister of Labour), कृषि मंत्री (Minister of Agriculture), व्यापार परिषद का अध्यक्ष (President of the Board of Trade), लाड चांसलर (Lord Chancellor), लाड प्रिवी सील (Lord Privy Seal) तथा लाड प्रेसीडेण्ट ऑफ दी काउंसिल (Lord President of the Council) आदि होते हैं। इन मंत्रियों के अतिरिक्त शिक्षा मंत्री (Education Minister), स्वास्थ्य मंत्री (Health Minister) व शक्ति मंत्री (Minister of Power) भी होते हैं।

सत्र मंत्रियों का महत्व व कार्य एक सा नहीं होता है। अतः उनके वतन भी भिन्न भिन्न हैं। प्रधानमंत्री को १०,००० पौण्ड वार्षिक मिलते हैं और पदमुक्ति के बाद उसे २००० पौण्ड पेंशन भी मिलती है। अन्य मंत्रियों को ५,००० पौण्ड वार्षिक मिलते हैं। मंत्रिमण्डल की निमाण की प्रक्रिया परम्परा पर आधारित है। तावसदन के बहुमत दल के नेता को राजा प्रधान मंत्री नियुक्त करता है और फिर प्रधान मंत्री के परामर्श पर राजा अन्य मंत्रियों की नियुक्ति करता है। मंत्रियों के चयन में प्रधान मंत्री भी मनमानी नहीं कर सकता। यह आवश्यक है कि वह मंत्रियों का चयन अपन ही दल के सदस्यों में से करे और इस बात का ध्यान रखे कि सब क्षेत्रीय हिता की तुष्टि हो सके। प्रधानमंत्री के लिए यह बंधन भी है कि वह दोना सदन में मंत्रियों का चयन करे। वर्तमान नियम यह हैं कि कम से कम तीन मंत्री लाड सभा में अवश्य लिये जाने चाहिये। लाड चांसलर के अतिरिक्त कुछ छोटे मंत्री भी लाड सभा में लिये जाते हैं, क्योंकि परम्परा ऐसी है कि कोई मंत्री केवल उसी सदन में भाषण दे सकता है, जिसका वह सदस्य है। इस प्रकार मंत्रियों के चयन से सम्बन्धित अनेक प्रतिज्ञाओं के अन्तर्गत प्रधानमंत्री मंत्रियों का चयन करता है, फिर भी मंत्रिमण्डल के गठन में वह अपनी बहुत कुछ चला लेता है।

मंत्रिमण्डल व मन्त्रालय

जब हम इंग्लैण्ड की वास्तविक कार्यपालिका की बात कहते हैं, तो सबसे पहले हमारा ध्यान मंत्रिमण्डल की ओर जाता है। पर इसका यह तात्पर्य नहीं है कि केवल मंत्रिमण्डल ही वास्तविक कार्यपालिका हो। मंत्रिमण्डल से व्यापकतर रूप में वास्तविक कार्यपालिका हम मन्त्रालय (Ministry) का कह सकते हैं। वस्तुतः मंत्रिमण्डल व मन्त्रालय में कुछ महत्वपूर्ण अन्तर है जिसे समझ लेना आवश्यक है। मंत्रिमण्डल व मन्त्रालय का अन्तर

दोनों के अन्तर का विवेचन हम निम्न शीर्षकों में कर सकते हैं —

आकार सम्बन्धी अन्तर—दोनों में पहला भेद आकार सम्बन्धी है। मन्त्रिमण्डल का आकार मन्त्रालय की तुलना में छोटा होता है। मन्त्रालय में लगभग ७०

मन्त्री हात ह, जबकि मन्त्रिमण्डल मे लगभग १८-२० मन्त्री होते ह । मन्त्रालय म सभी मन्त्री, उपमन्त्री, राज्य मन्त्री आदि सम्मिलित होते है, जबकि मन्त्रिमण्डल म केवल मन्त्रिमण्डल स्तर के सम्मिलित होते है । इस प्रकार हम देखते ह कि मन्त्रिमण्डल आकार मे छोटा होता है और उसमे वे ही मन्त्री सम्मिलित होते है, जो मन्त्रिमण्डलीय स्तर के होते है, जबकि मन्त्रालय का आकार अपेक्षाकृत बड़ा होता है और सभी प्रकार के मन्त्री उसम सम्मिलित होने है ।

पद सम्बन्धी अन्तर—दोना वा दूसरा अन्तर पद सम्बन्धी है । मन्त्रिमण्डल मे सम्मिलित मन्त्रियों के स्तर म और मन्त्रालय के साधारण मन्त्रियों के स्तर म अन्तर होता है । मन्त्रियों के वस्तुतः कई वर्ग होते हैं, जैसे (१) मन्त्रिमण्डलीय स्तर के मन्त्री जो मन्त्रिमण्डल के स्थायी सदस्य होते है, (२) मन्त्रिमण्डलीय स्तर के वे मन्त्री जो मन्त्रिमण्डल के स्थायी सदस्य नहीं होते, पर जो उस समय मन्त्रिमण्डल की बैठक मे सम्मिलित होते हैं, जब उनके विभाग की चर्चा होती है, (३) अन्य मन्त्री, (४) राज्य मन्त्री, (५) मसदीय उपमन्त्रि, (६) जूनियर लाड, तथा (७) समदीय निजी सचिव आदि । ये सभी मन्त्रालय के सदस्य होते ह । पर इन सभी का स्तर मन्त्रिमण्डलीय मन्त्री का नहीं होता । केवल व ही मन्त्री जो मन्त्रिमण्डलीय स्तर के मन्त्री हात है जो मन्त्रिमण्डल व मन्त्रालय दोनों के सदस्य होते है । मन्त्रिमण्डल का प्रत्येक सदस्य मन्त्रालय का सदस्य हाता है, पर मन्त्रालय का प्रत्येक सदस्य मन्त्रिमण्डल का सदस्य नहीं हाता और मन्त्रिमण्डल के मन्त्रियों का स्तर मन्त्रालय के साधारण मन्त्रियों के स्तर से ऊँचा हाता है ।

वतन सम्बन्धी अन्तर—दोना प्रकार के मन्त्रियों के वतन म भी अन्तर होता है । मन्त्रियों के वतन का अन्तर स्वयं मन्त्रिमण्डल के मन्त्रियों म भी हाता है और मन्त्रिमण्डल के मन्त्रिया व मन्त्रालय के अन्य साधारण मन्त्रियों मे भी हाता है । प्रधान मन्त्री व वित्त मन्त्री, जो दोनों मन्त्रिमण्डलीय स्तर के मन्त्री होते है सबसे अधिक वतन १०,००० पौंड वार्षिक पाते है, मन्त्रिमण्डलीय स्तर के ही अन्य मन्त्री ४,००० पौंड वार्षिक पाते हैं, जबकि मन्त्रालय के अन्य साधारण मन्त्री २,००० से ३,००० पौंड तक वार्षिक वतन पाते हैं ।

कायक्षेत्र सम्बन्धी अन्तर—दोनों प्रकार के मन्त्रियों मे काय क्षेत्र सम्बन्धी अन्तर भी पाया जाता है । मन्त्रिमण्डल के मन्त्रियों के पास महत्वपूर्ण ग्रासन विभाग हाता ह । वे अपने अपन विभागों के अध्यक्ष तो हाते ही ह, मन्त्रिमण्डल के सदस्य होने के नाते उनका इसम भी महत्वपूर्ण काय विविध विभागों के कायों व उनकी नीतियों म सामंजस्य बनाय रखना होता है । मन्त्रालय के अन्य साधारण मन्त्रियों का इसम कोई सम्बन्ध नहीं हाता । उह नीति निर्धारण व विविध विभागों के सामंजस्य मे सम्बन्धित काय स कोई प्रयोजन नहीं होता । उनके ऊपर केवल अपने अपन विभाग स सम्बन्धित ग्रासन प्रबंध का दायित्व हाता है । फिर भी सामूहिक दायित्व म व सभी ग्रास सम्मिलित हात हैं, जो मन्त्रालय म किसी भी राजनयिक पद पर नियुक्त हात है तथा वे सभी साव सदा के प्रति गमान रूप म उत्तरदायी हात ह ।

संसद की वायवाही में भाग लेते हैं तथा संसद में किये गये प्रश्नों का उत्तर देते हैं। वित्त मंत्रालय का संसदीय सचिव व उसके जूनियर लाइनों की स्थिति भिन्न है, क्योंकि व माधारणतः सरकारी सचेतक (Government Whips) भी होता है।

मन्त्रिमण्डल की कार्य प्रणाली

मन्त्रिमण्डल की बैठक एकांत में होती है तथा उनकी वायवाही पूर्णतः गोपनीय होती है। इसके सदस्य प्रिवी काउंसिल के सदस्य होने के नाते गोपनीयता के लिए शपथबद्ध होते हैं। ऑफिशियल सीक्रेट्स एक्ट (Official Secrets Act) के अनुसार मन्त्रिमण्डल की बैठक की वायवाही तथा अन्य राजकीय सूचनाओं का प्रकाशन बिना राजकीय आज्ञा के प्रतिबन्धित है। जब कोई मंत्री त्यागपत्र दत्त समय भी अपने त्यागपत्र के कारणों पर प्रकाश डालना चाहता है तब भी उस प्रधान मंत्री के द्वारा राजा की अनुमति प्राप्त करनी पड़ती है।

साधारण समय में मन्त्रिमण्डल की बैठक संसद के अधिवेशन के समय में हफ्ते में दो बार होती है। जब संसद का अधिवेशन नहीं होता, तब उसकी बैठक कम होती है। आवश्यकता पड़ने पर प्रधान मंत्री द्वारा मन्त्रिमण्डल की बैठक कभी भी बुलाई जा सकती है। मन्त्रिमण्डल की बैठक में राजकीय नीति सम्बन्धी महत्वपूर्ण विषयों पर निर्णय किये जाते हैं तथा वे अन्य मामले भी त किये जाते हैं जो नीचे के स्तर पर तै नहीं हो सकते।

मन्त्रिमण्डल अपना अधिकतर कार्य समितियों के माध्यम से करता है। मन्त्रिमण्डल आवश्यकतानुसार मामलों का किसी स्टाई समिति (Standing Committee) अथवा सम्बन्धित मंत्रियों की अस्थाई समिति (Adhoc Committee) का सिफुद कर देता है। ये समितियाँ या तो उन मामलों का अन्तिम निर्णय कर देती हैं या वे अपने प्रतिबन्ध सहित उन्हें पुनः मन्त्रिमण्डल को वापस कर देती हैं। वे मंत्री जो मन्त्रिमण्डल में नहीं होते मन्त्रिमण्डल की बैठक में सम्मिलित हो सकते हैं, यदि उनके विभागों से सम्बन्धित मामलों पर विचार होता है। ऐसे मन्त्रिगण मन्त्रिमण्डल की समितियों के सदस्य भी हो सकते हैं।

मन्त्रिमण्डल की बैठकों की वायवाही का विस्तृत विवरण नहीं रखा जाता। वायवाही के विवरण में सारांश रूप से केवल प्रमुख तर्क व अन्तिम निर्णय लिखा जाता है तथा इस प्रकार की वायवाही का भी जल्दतः सीमित प्रसारण किया जाता है। मन्त्रिमण्डल का सचिव वायवाही का लेखा रखता है।

मन्त्रिमण्डल के कार्य तथा अधिकार

अधिकार व कार्यों के विषय में मन्त्रिमण्डल की जो स्थिति है, उसका आधार कानूनी न होकर परम्परागत है। जहाँ तक उसकी सद्धान्तिक या कानूनी स्थिति का प्रश्न है, मन्त्रिमण्डल की स्थिति एक ऐसी परामशदात्री समिति की है, जिसका कार्य

सम्पूर्ण सरकार में वस्तुतः विविध स्तर के मंत्रिगण व पदाधिकारी सम्मिलित होते हैं, जो निम्न प्रकार हैं¹—

(१) प्रधान मंत्री (Prime Minister)—यह शासन का प्रमुख होता है, यद्यपि किसी विभाग विशेष का कार्य माधारणतः उसके पास नहीं होता।

(२) अविभागीय मंत्रिगण (Non Department Ministers)—इस वर्ग के अन्तर्गत राज्य का प्रथम मंत्री (First Secretary of the State) जिसके पद की स्थापना सन् १८६२ से हुई है तथा अन्य अनेक मन्त्रि पदों के अधिकारी सम्मिलित होते हैं जिनमें लार्ड प्रेसीडेंट ऑफ़ दी काउंसिल (Lord President of the Council) चांसलर ऑफ़ दी डची ऑफ़ लन्काशायर (Chancellor of the Duchy of Lancaster), लार्ड प्रिवी सील (Lord Privy Seal), पे मास्टर जनरल (Paymaster General) प्रमुख हैं।

(३) विभागीय मंत्रिगण (Departmental Ministers)—इनमें से कुछ को सेक्रेटरी ऑफ़ स्टेट कहा जाता है। इस समय गृह विभाग, परराष्ट्र विभाग, स्कॉटलैण्ड, राष्ट्रमण्डल व उपनिवेश, युद्ध व वायु सेना के छः सेक्रेटरी हैं। बाद में उत्पन्न किये गये पदा को प्रायः मन्त्री की मज्जा दी जाती है। प्राचीन समय के कुछ मन्त्रि-पदाधिकारियों को विशिष्ट नामों से पुकारा जाता है। चांसलर ऑफ़ दी एक्स्चेक्वर (Chancellor of the Exchequer) जो वित्त मन्त्रालय व कुछ अन्य विभागों का उत्तरदायी है, प्रेसीडेंट ऑफ़ दी बोर्ड ऑफ़ ट्रेड (President of the Board of Trade), फ़र्स्ट लॉर्ड ऑफ़ एडमिरल्टी (First Lord of Admiralty) तथा पोस्ट मास्टर जनरल (Postmaster General) के पद इसी प्रकार के पद हैं।

(४) लार्ड चांसलर तथा विधि अधिकारीगण (The Lord Chancellor and the Law Officers)—लार्ड चांसलर के पास विभागीय कार्य होता है। इन्हें अतिरिक्त उस मन्त्री का पद भी प्राप्त होता है और मन्त्री के रूप में वह इंग्लैण्ड व वेल्स की न्याय व्यवस्था का प्रमुख होता है। राजपुरुषों के चार कानून अधिकारी होते हैं जिनमें से इंग्लैण्ड व वेल्स के नियमों के जनरल तथा सोलीसिटर जनरल, स्कॉटलैण्ड के लिये एव लार्ड एडवाकेट तथा एव सोलीसिटर जनरल होते हैं।

(५) राजकीय मन्त्रिगण (Ministers of State)—य अतिरिक्त मन्त्री होते हैं जो विभागों के अन्तर्गत अतिरिक्त कार्य करते हैं। परराष्ट्र मन्त्रालय में दा व व्यापार परिषद (Board of Trade) में दा, स्कॉटलैण्ड नियमक मन्त्रालय में एव तथा वेल्स नियमक मन्त्रालय में एव राजकीय मन्त्री कार्य करता है।

(६) जूनियर मन्त्रिगण (Junior Ministers)—इन लोगों का मन्त्रालय सचिव जवया मन्त्रीय सहायक रहते हैं। इस वर्ग के मन्त्रिगण का मुख्य कार्य अपने विभाग के मन्त्रियों को उचित कार्य में सहायता करना है। ये मन्त्रिगणों की आरम्भ

¹ See Britain An Official Handbook 1963 edition pp 44-45

संसद की कायदाही में भाग लेता है तथा संसद में किये गये प्रश्नों का उत्तर देता है। वित्त मंत्रालय का समदीय सचिव व उसके जूनियर लाइनों की स्थिति भिन्न है, क्योंकि वे माधारणतः सरकार के सचिव (Government Whips) भी होते हैं।

मंत्रिमण्डल की काय प्रणाली

मंत्रिमण्डल की बैठक ग्वान्त में होती है तथा उनकी कायवाही पूर्णतः गोपनीय होती है। इसके सदस्य प्रिवी काउन्सिल के सदस्य होने के नाते गोपनीयता के लिए शपथबद्ध होते हैं। ऑफिशियल सीक्रेट्स एक्ट (Official Secrets Act) के अनुसार मंत्रिमण्डल की बैठक की कायवाही तथा अन्य राजकीय सूचनाओं का प्रकाशन बिना राजकीय आज्ञा के प्रतिवर्धित है। जब कोई मंत्री त्यागपत्र देता समय भी अपने त्याग पत्र के कारणों पर प्रकाश डालना चाहता है तब भी उस प्रधान मंत्री के द्वारा राजा की अनुमति प्राप्त करनी पड़ती है।

साधारण समय में मंत्रिमण्डल की बैठक मसजिद के अधिवेशन के समय में हुपते में दो बार होती है। जब संसद का अधिवेशन नहीं होता तब उसकी बैठक कम होती है। आवश्यकता पड़ने पर प्रधान मंत्री द्वारा मंत्रिमण्डल की बैठक कभी भी बुलाई जा सकती है। मंत्रिमण्डल की बैठक में राजकीय नीति सम्बन्धी महत्वपूर्ण विषयों पर निणय किये जाते हैं तथा वे अन्य मामले भी त किये जाते हैं, जो नीचे के स्तर पर त नहीं हो सकते।

मंत्रिमण्डल अपना अधिकतर काय समितियों के माध्यम से करता है। मंत्रिमण्डल आवश्यकतानुसार मामलों का किसी स्थाई समिति (Standing Committee) अथवा सम्बन्धित मंत्रियों की अस्थाई समिति (Adhoc Committee) के सिफुद पर देता है। ये समितियाँ या तो उन मामलों का अन्तिम निणय कर देती हैं या वे अपने प्रतिवेदन सहित उन्हें पुनः मंत्रिमण्डल को वापस कर देती हैं। वे मंत्री जो मंत्रिमण्डल में नहीं होते मंत्रिमण्डल की बैठक में सम्मिलित हो सकते हैं, यदि उनके विभागों से सम्बन्धित मामलों पर विचार होता हो। ऐम मंत्रिमण्डल मंत्रिमण्डल की समितियों के सदस्य भी हो सकते हैं।

मंत्रिमण्डल की बैठकों की कायवाही का विस्तृत विवरण नहीं रखा जाता। कायवाही के विवरण में सारांश रूप से केवल प्रमुख तथ्य व अन्तिम निणय लिखा जाता है तथा इस प्रकार की कायवाही का भी अत्यन्त सीमित प्रसारण किया जाता है। मंत्रिमण्डल का सचिव कायवाही का लेखा रखता है।

मंत्रिमण्डल के काय तथा अधिकार

अधिकार व कार्यों के विषय में मंत्रिमण्डल की जो स्थिति है उसका आधार कानूनी न होकर परम्परागत है। जहाँ तक उसकी सद्गन्तिक या कानूनी स्थिति का प्रश्न है, मंत्रिमण्डल की स्थिति एक एकी परामशदात्री समिति की है जिसका कार्य

शामल काय म राजा को सहायता व परामश देना है। गर परम्पराओ ने उसकी स्थिति को पूणत बदल दिया है। उसकी स्थिति अब कोरी परामशदात्री समिति का नही रह गई है, बरन् उसन अब वास्तविक कायपालिका का रूप धारण कर लिया है। मन्त्रिमण्डल की स्थिति म यह परिवर्तन किमी याजना के अनुसार अथवा कानून द्वारा नही हुआ है। वह उसी प्रकार परम्परागत तग म हुआ है, जित प्रकार वहा के राजतन का लाकनीकरण सम्बन्धी परिस्थितन हुआ है। राजतन के लोकतन्त्रीकरण की प्रक्रिया म ज्यो ज्यो राजा की शक्ति कम होती गई है त्या-त्या मन्त्रिमण्डल की शक्ति बढ़ती गई है। अब व्यावहारिक राजनीति व प्रशासन की दृष्टि स मन्त्रिमण्डल जमी शक्ति किसी अन्य शासन के अंग की नहीं है। राजा म जा भी शक्तिया निहित है, उन सबका प्रयोग मन्त्रिमण्डल करता है। इस प्रकार वह राजमुकुट (Crown) का एक अभिन्न अंग है। मन्त्रिमण्डल की शक्तिया व उसके कार्यों का विवरण हम निम्न णीपको म कर सकत हैं।

व्यवस्थापन सम्बन्धी काय

मन्त्रिमण्डल की पहली प्रकार की शक्तिया व उसके काय व्यवस्थापन सम्बन्धी हैं। इस सम्बन्ध म मन्त्रिमण्डल को यह निश्चय करण का अधिकार है कि कब मसद की बटेक बुलाई जाय, कब उसका सत्रावसान किया जाय और कब उसका विघटन किया जाय। उस भाषण का भी मन्त्रिमण्डल ही तयार करता है, जिसे राजा मसद का उद्घाटन करते समय शता है तथा जिममे आगामी मत्र के लिए शासन की सामान्य नीति व उसके कायन्त्रम की चर्चा की जाती है। मसद के कायन्त्रम के विषय म भी मन्त्रिमण्डल ही निणय करता है। वही यह निणय करता है कि कौन-कौन से विधेयक मसद मे प्रस्तुत किये जायें, कितना समय सदस्यों को प्रश्न पूछन के लिए दिया जाय, कितना समय निजी विधेयका पर विवाद के लिये दिया जाय और एमे विधेयका का प्रति दल का क्या रवया रहे। इस सबका निश्चय माधारणत मन्त्रिमण्डल ही करता है, यद्यपि प्रधान मन्त्री इस सम्बन्ध मे प्रतिपक्षी दल के नेता से परामश अवश्य कर लेता है।

इसके अतिरिक्त मन्त्रिमण्डल सब प्रस्तावों को तयार करता है। वह मसद म सत्र सरकारी विधेयका का मचालन करता है। इस प्रकार हम देखत हैं कि सिद्धात रूप से भले ही मसद राजा की व्यवस्थापन काय करने वाला कहा जाय, पर वास्तविक रूप से मन्त्रिमण्डल ही व्यवस्थापन काय पर छाया रहता है और वह इस सम्बन्ध मे मसद पर राज्य करता है।

कार्यपालन सम्बन्धी काय

मन्त्रिमण्डल मूल रूप से शासन का कायपालक अंग है। अत इसके महत्वपूर्ण अधिकार व काय इसी क्षेत्र के हैं। राजपद के जितन अधिकार व शक्तियाँ हैं, उन सबका प्रयोग राजा के नाम से मन्त्रिमण्डल ही करता है। नीति विषयक सिद्धात व उनका विवरण मन्त्रिमण्डल ही तयार करता है। वही उस मसद द्वारा स्वीकृत कराता

है। आन्तरिक व बाह्य क्षेत्र में राज्य की नीति का नियंत्रण करना मन्त्रिमण्डल का ही कार्य है। राजनयिक स्तर के बड़े-वड़े पदाधिकारियों का चयन भी मन्त्रिमण्डल ही करता है। राजा उन्हें केवल औपचारिक रूप से नियुक्त कर देता है। मन्त्रिमण्डल द्वारा निर्धारित व समद द्वारा स्वीकृत राष्ट्रीय नीति का क्रियान्वित करना भी मन्त्रिमण्डल का ही कार्य है। मन्त्रिमण्डल का यह भी काम है कि उस नीति को क्रियान्वित करने वाले विभागों पर अपना नियंत्रण रखे, उनका संचालन करे, उनके कार्य की दृष्टि-रेखे रखे तथा उनके कार्यों में सामंजस्य बनाये रखे। सन् १९१८ की मशीनरी आफ गवर्नमेंट कमेटी (Machinery of Government Committee) के अधि-कृत प्रतिवेदन में भी मन्त्रिमण्डल के कार्यपालक दायित्वा का विवरण इसी प्रकार दिया है। उसके अनुसार संसद के समक्ष प्रस्तुत की जाने वाली नीति की अंतिम रूप देना मन्त्रिमण्डल का पहला दायित्व है। संसद जो नीति निर्धारित कर उसके अनुसार राष्ट्र की कार्यपालिका पर सर्वोच्च नियंत्रण रखना उसका दूसरा दायित्व है तथा राज्य के विविध विभागों के अधिकारों की सीमा का निर्धारण करना व उनमें सदा सामंजस्य बनाये रखना उसका तीसरा महत्वपूर्ण दायित्व है।¹

संसद में प्रशासन से सम्बंधित प्रश्न पूछे जाते हैं। मन्त्रिमण्डल व शासन के विविध विभागों के कार्यों की आलाचना की जाती है। उसका उत्तर मन्त्रिमण्डल को ही देना पड़ता है। उस यह भी देखना पड़ता है कि जिन दोषों के कारण सरकार की आला-चना होती हो, प्रशासन उनसे मुक्त हो सके। कार्य भार की अधिकता के कारण संसद मोट रूप में नीति सम्बंधी कानून पारित करके, अब प्रायः कार्यपालिका को अधिकार दे देती है कि संसद द्वारा निर्धारित नीति को क्रियान्वित करने के लिए वह आवश्यक नियम बना सकती है। चूंकि वे नियम संसद प्रदत्त अधिकार के अन्तर्गत आते हैं, अतः उनकी मान्यता वही ही होती है, जसी संसद द्वारा निमित्त कानूनों की होती है। इस प्रकार कार्यपालिका का एक प्रकार के विशेष व्यवस्थापन जिसे अधिदूत व्यवस्थापना (Delegated legislation) कहा जाता है का अधिकार मिल जाता है और उसके कारण मन्त्रिमण्डल की शक्ति और भी बढ़ जाती है।

इस प्रकार जमा हम देखते हैं मन्त्रिमण्डल का कार्यपालक कार्यक्षेत्र अत्यन्त व्यापक है। फिर भी कुछ विचारकों के अनुसार कुछ बातें ऐसी हैं जो मन्त्रिमण्डल के अधि-

¹ According to the report of the Machinery of Government Committee 1918, the following are the chief obligations of the Cabinet

- (i) The final determination of the policy to be submitted to Parliament
- (ii) The supreme control of the national executive in accordance with the policy prescribed by the Parliament
- (iii) The continuous co-ordinations and determination of the authorities of several departments of state

कार क्षेत्र में बाहर है और उन पर मंत्रिमण्डल में कोई विधिवत् नियम नहीं लिया जा सकता। उदाहरणार्थ लाइ आक्सफोर्ड व आस्विथ का मत है कि (१) राजा द्वारा क्षमादान के विशेषाधिकार का प्रयोग, (२) मंत्रिमण्डल के सदस्यों का चयन, तथा (३) उच्चस्तरीय नियुक्तियाँ आदि ऐसे विषय हैं जिन पर मंत्रिमण्डल न तो विचार कर सकता है और न उसके विषय में कोई नियम ही ले सकता है। पर यदि उक्त मत ठीक भी मान लिया जाय कि ऐसी कुछ बातें मंत्रिमण्डल के कार्यक्षेत्र के बाहर हैं, तो भी उसकी शक्ति व अधिकार क्षेत्र भी व्यापकता को देखते हुए य प्रतिबंध नगण्य है।

वित्त सम्बन्धी अधिकार—वित्तीय क्षेत्र में भी मंत्रिमण्डल का अधिकार बड़े महत्त्व का है। राजकीय बजट का प्रस्तुत करना मंत्रिमण्डल का अधिकार है। विविध विभागों के मंत्री अपने-अपने विभागों की वित्तीय आवश्यकताएँ व कर प्रस्ताव वित्त-मंत्री के पास भेज देते हैं। उनके आधार पर वह राजकीय बजट तैयार करता है। इस भय है कि बजट के प्रस्ताव समय से पहले प्रकट न हो जायें, बाट पर मंत्रिमण्डल में प्रायः विचार नहीं होता। पर जब वह मसदा में प्रस्तुत किया जाता है, तो प्रत्येक मंत्री का अपने-अपने विभाग से सम्बंधित वित्तीय आवश्यकताओं व कर प्रस्तावों को समझना पड़ता है और उससे सम्बंधित प्रश्नों का उत्तर देना पड़ता है। समझ में बजट प्रस्तावों की आलोचना का उत्तर देना भी मंत्रिमण्डल का ही कार्य है। जब समझ के सदस्यों द्वारा कटौती प्रस्ताव प्रस्तुत किए जाते हैं, तो उनसे सरकारी धन की रक्षा करना भी मंत्रिमण्डल का ही दायित्व है।

मंत्रिमण्डल की शक्ति व उसके कार्यों के विषय में जो कुछ ऊपर कहा गया है उसमें यह स्पष्ट है कि मंत्रिमण्डल का अधिकार क्षेत्र बड़ा व्यापक है। उसने अधिकार सामान के व्यवस्थापन, कार्यपालन व वित्तीय सभी क्षेत्रों में फँस हुए हैं। अभिवृत्त व्यवस्थापन (delegated legislation) के प्रचलन व कारण तो उसका अधिकार क्षेत्र और भी व्यापक हो गया है। मसदा द्वारा प्रदत्त अधिकार के अन्तर्गत व ऐसे नियम तैयार किये जा सकते हैं, जिनमें उच्च न्याय सम्बन्धी कुछ अधिकार भी प्राप्त हो जाते हैं। उदाहरणार्थ, धर्म विवाद के सम्बन्ध में मसदा द्वारा प्रदत्त अधिकार के अन्तर्गत कार्यपालिका व कुछ ऐसे नियम बनाये हैं जिनके अनुसार कार्यपालिका के कुछ अधिकारियों का उक्त सम्बन्ध में कार्य करने का अधिकार भी प्राप्त हो गया है।

मंत्रिमण्डल व लोक सदन का सम्बन्ध

मंत्रिमण्डल व लोक सदन के सम्बन्ध में विविध विचारका न विभिन्न रूप प्रसारित किया है और अपने-अपने दृष्टिकोण व अनुमान उसका निर्माण किया है। कुछ विचारकों ने उक्त पर सिद्ध बानूनी दृष्टिकोण से विचार किया है, तो कुछ ने उक्त पर

व्यावहारिक राजनीति की दृष्टि में विचार किया है। कानूनी दृष्टिकोण से विचार करने वालों में डाइमी प्रमुख है। उनके मतानुसार मन्त्रिमण्डल की स्थिति सर्वोच्च सत्ता चान् ससद की आश्रित समिति की स्थिति है और वह पूणत लोक सदन के अधीन है। ससद यदि स्वामी है, तो मन्त्रिमण्डल उसका सेवकमात्र है। व्यावहारिक दृष्टिकोण से विचार करने वालों में रमजे म्योर व लास्की प्रमुख हैं। उनका मत है कि व्यवहार में ससद की सत्ता सर्वोच्च नहीं है वरन् मन्त्रिमण्डल की सत्ता सर्वोच्च है। व्यावहारिक राजनीति में समद मन्त्रिमण्डल का माग निर्देशन नहीं करती, वरन् मन्त्रिमण्डल समद का माग निर्देशन करता है। व्यवहार में ससद सर्वोच्च नहीं है, वरन् मन्त्रिमण्डल सर्वोच्च है, इस बात पर दोनों विचारकों का विचार एक होने हुए भी, इस सम्बन्ध में उनका विचार एक नहीं है कि मन्त्रिमण्डल की सर्वोच्चता की सीमा क्या है। रमजे म्योर के अनुसार मन्त्रिमण्डल की सर्वोच्चता अधिनायकीय है, जब कि लास्की का मत यह है कि व्यवहार में मन्त्रिमण्डल की गवित ससद की शक्ति में अधिक अन्त्य है पर वह अधिनायक की तरह परम सत्ताग्रान नहीं है। रमजे म्योर का यह भी मत है कि मन्त्रिमण्डल की अधिनायक जैसी स्थिति लावनत्र के लिये हानिप्रद है, क्योंकि मन्त्रिमण्डल की ऐसी स्थिति में शासन लोकतन्त्रीय न रहे वर नौकरशाही हो जाता है।

मन्त्रिमण्डल व लोक सदन के सम्बन्ध की वस्तुस्थिति के विषय में मता के इतने प्रबल वपम्य की दशा में हम यह देखना है कि वास्तविकता क्या है। विषय की वास्तविकता तक पहुँचने के लिए हमें यह देखना होगा कि दाना में सम्बन्ध का सही रूप क्या है, दोनों में से कौन अधिक शक्तिशाली है, और यदि मन्त्रिमण्डल शक्तिशाली है, तो उसकी शक्ति कितनी व्यापक है तथा उसका इस प्रकार शक्तिशाली होना देश के व्यापक हित की दृष्टि से वाञ्छनीय है या अवाञ्छनीय।

कानूनी दृष्टिकोण तथा ससद की महत्ता

कानूनी दृष्टिकोण के अनुसार समद की सत्ता सर्वोच्च है। इसका वास्तविक अर्थ यह है कि लोक सदन की सत्ता सर्वोच्च है क्योंकि समद के दोता मन्त्रों में केवल लोक सदन ही वास्तविक अधिकार प्राप्त सम्था है और लाड सभा की स्थिति केवल एक महायक सदन जैसी है। उसकी सत्ता की सर्वोच्चता की अभिव्यक्ति दो रूपों में होती है। उसका पहला रूप उसके स्वयं के व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्यों में सम्प्रतिष्ठ है तथा उसका दूसरा रूप उस नियंत्रण में सम्प्रतिष्ठ है, जो उसके द्वारा मन्त्रिमण्डल के कार्यों पर किया जाता है।

व्यवस्थापन सम्बन्धी सर्वोच्चता—समद की शक्ति की सर्वोच्चता की अभिव्यक्ति सर्वप्रथम उसके स्वयं के व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्यों में होती है। इस क्षेत्र में उसकी समानता करने वाली अन्य किसी मस्या की व्यवस्था अंग्रेजी संविधान में नहीं की गई है। व्यवस्थापन क्षेत्र के अन्तर्गत उसके ही अधिकार भी प्रस्तुत हैं।

उसके अतिरिक्त उसका व्यवस्थापन क्षेत्र सम्बन्धी है। वह निम्नी भी विषय में, जिन्हो भी योग्य व विषय में व किन्हीं भी म्याना के विषय में कानून बना सकती

हैं और बाढ़ भी वस्तु, व्यक्त अथवा स्थान उसके व्यवस्थापन सम्म की अधिकार-क्षेत्र से ग्राह्य नहीं है।

इससे अतिरिक्त उसका सब प्रकार के कानून बनाने का अधिकार प्राप्त है। वह किसी भी साधारण कानून को मधोघित कर सकती है, उसे समाप्त कर सकती है और आवश्यकतानुसार नय कानून बना सकती है। मधधानिक कानून बनाने का उसका अधिकार भी असीमित है। वह किसी विशेष प्रतिया के बिना साधारण कानूनों की तरह ही संविधान सम्म की कानून भी बना सकती है।

मसद की व्यवस्थापन सम्म की शक्ति इसलिए भी सर्वोच्च है कि उसके द्वारा बनाये गये कानूनों का किसी न्यायालय द्वारा सर्वेक्षण नहीं किया जा सकता। अमरीका के संविधान में जिस प्रकार का न्यायिक सर्वेक्षण (Judicial Review) की व्यवस्था है, उस प्रकार की व्यवस्था इंग्लण्ड के संविधान में नहीं पाई जाती। इंग्लण्ड में मसद के कानूनों को कोई भी न्यायालय अवध घोषित नहीं कर सकता। लोकतन्त्र के अभ्युदय से पहले इंग्लण्ड के राजा का कानून बनाने का अधिकार असीमित व सर्वोच्च था, वही सर्वोच्च कायपालक व न्यायपालक था। अतः उसके कानूनों का किसी अन्य व्यक्ति अथवा संस्था द्वारा चुनौती नहीं दी जा सकती थी। अब राजतन्त्र का लोकतन्त्रोत्थरण हो गया है और जा व्यवस्थापन सम्म की अधिकार पहले निरकुश राजा का प्राप्त थे, वे ही अधिकार अब मसद राजा को प्राप्त हैं। जिस प्रकार निरकुश राजा के कानूनों की मत्ता सर्वोच्च थी और उन्हें किसी अन्य व्यक्ति अथवा संस्था द्वारा चुनौती नहीं दी जा सकती थी उसी प्रकार मसद राजा अथवा दूसरे शब्दों में मसद के कानूनों की मत्ता सर्वोच्च है और उन्हें किसी न्यायालय द्वारा चुनौती नहीं दी जा सकती।

इस प्रकार हम देखते हैं कि जहाँ तक उसके व्यवस्थापन सम्म की कार्यों का सम्म है, लोक सदन की मत्ता सर्वोच्च है। इस सम्म में ये यद्यपि यह स्मरणीय है कि उसका मत्ता की सर्वोच्चता पर प्रथाओं, परम्पराओं धार्मिक मान्यताओं, विवेक व अंग्रेजी रुढ़िवादिता का प्रतिवध है तथापि कानूनों स्थिति यही है कि परम मत्ता वान मसद के अंग होने के कारण लोक सदन इन सब मयादाओं की बिना किये बिना अपनी इच्छानुसार कानून बनाने के लिए स्वतन्त्र है।

कायपालिका के नियंत्रण सम्बन्धी सर्वोच्चता—अंग्रेजी संविधान की व्यवस्था में कानूनों दृष्टि से लोकमदन का स्थान कायपालिका में उच्चतर है यह बात उस व्यवस्था में भी सिद्ध होती है जो मन्त्रिमण्डल के कार्यों पर मसदीय नियंत्रण रखने के नियमों की गई है। जमा पहले कहा गया है मन्त्रिमण्डल का अस्तित्व तो लोक सदन के विश्वास पर आधारित है ही उसके कार्यों पर भी लोक सदन का अनवरत नियंत्रण रहता है। जिन साधनों में लोक सदन मन्त्रिमण्डल पर अपना अंकुश रखता है उनका विवरण हम निम्न प्रकार कर सकते हैं।

प्रश्न—पहला साधन जिसके द्वारा मसद मन्त्रिमण्डल पर अपना अंकुश रखता है प्रश्नों का पूछना है। मसद के दोनों सदनों को यह अधिकार है कि उसके सदस्य

मंत्रिया से उनके कार्यों से सम्बन्धित प्रश्न पूछ सकें। मंत्रिया का यह कतव्य है कि वे उनका उत्तर दे। इस साधन से मंत्रिमण्डल पर इस बात का प्रतिग्रन्थ रहता है कि वह अत्यधिक गोपनीयता नहीं बरत सकता। उसको अपने मिया कलाप मदा ऐस रखने पड़ते हैं, जिन्हें वह नि मन्त्रोच सद के समक्ष रख सकें। इसके अतिरिक्त यदि कोई मन्त्री ससत्सदस्यो के प्रश्नों का उत्तर सतोषजनक ढंग से नहीं देता, तो उसका सम्मान जनसाधारण में कम हो जाता है। इसका प्रभाव आगामी निर्वाचन पर अवश्य पड़ता है।

मंत्रिमण्डल की नीति की आलोचना व उसकी अस्वीकृति—मसद समय-समय पर मंत्रिमण्डल की नीति की आलोचना भी करती है। मसद यदि मंत्रिमण्डल की साधारण नीति में अथवा उसके किसी विशेष काय से अप्रसन्न है, तो वह मंत्रिमण्डल के किसी प्रस्ताव, उसके किसी विधायक उसके द्वारा प्रस्तुत बजट या उसकी जय किसी नीति का अस्वीकृति करके मंत्रिमण्डल को त्याग-पत्र देने के लिये वाध्य कर सकती है, क्योंकि उसकी इस प्रकार की अस्वीकृति का अर्थ यह होता है कि मंत्रिमण्डल का मसद का विश्वास प्राप्त नहीं है।

कटौती प्रस्ताव—मसद के सदस्यों को यह अधिकार भी प्राप्त है कि किसी विशेष विभाग के कार्यों व नीतियों के प्रति अपना असंतोष व्यक्त करने के लिये वे सम्बन्धित मन्त्री के वेतन के लिये कटौती प्रस्ताव प्रस्तुत कर सकें। ऐसे कटौती प्रस्तावों के प्रस्तुत करने का ध्येय मन्त्री को उसके वेतन की हानि पहुँचाना नहीं होता, बल्कि उसका ध्येय मन्त्री के सम्मान की हानि करना होता है। यदि मसद ऐसे कटौती प्रस्ताव को पारित कर दे, तो उसके परिणामस्वरूप मंत्रिमण्डल को त्याग पत्र देना होता है।

कार्य त्यागन प्रस्ताव—मसद के सदस्यों का यह अधिकार भी है कि वे किसी विशेष विषय को लेकर कामरोका प्रस्ताव प्रस्तुत कर सकें। प्रस्ताव में किसी अत्यन्त महत्वपूर्ण विषय की ओर मदन का ध्यान आकर्षित करते हुए यह माँग की जाती है कि मदन अपने वर्तमान कार्य का छोड़ कर उस विषय पर विचार करके आवश्यक कार्यावाही करे। यदि इस प्रकार का प्रस्ताव पारित हो जाता है, तो उसका अर्थ यह होता है कि सरकार उस महत्वपूर्ण विषय के प्रति इतनी बेखबर थी कि मदन का उसका ध्यान उस ओर आकर्षित करना पड़ा। ऐसी दशा में भी मंत्रिमण्डल की अयोग्यता सिद्ध हो जाती है और उस त्याग-पत्र देना पड़ता है।

निन्दा का प्रस्ताव—मसद के सदस्य किसी विषय को लेकर अथवा सरकार की किसी नीति का लेकर किसी मन्त्री के विरुद्ध निन्दा का प्रस्ताव भी प्रस्तुत कर सकते हैं। यदि ऐसा प्रस्ताव पारित हो जाता है, तो उसके परिणामस्वरूप मंत्रिमण्डल का त्याग-पत्र देना होता है।

अविश्वास का प्रस्ताव—मसद के सदस्यो को यह भी अधिकार है कि यदि वे सरकार की साधारण नीति में जमत्तुष्ट हो अथवा सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल के क्रियाकलापों

से अमनुष्ट हो, तो सरकार के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव प्रस्तुत
ऐसा प्रस्ताव पारित हो जाने पर मन्त्रिमण्डल को त्याग पत्र देना पड़ता है

उक्त माधमो से लोकसदन मन्त्रिमण्डल का माग निर्देशन करता
नियंत्रण करता है और उसके हाथों की दख रेख करता है ।

व्यावहारिक दृष्टिकोण तथा ससद की भूमिका

परन्तु लोकसदन व मन्त्रिमण्डल के सम्बन्ध पर यदि व्यावहारिक
विचार किया जाय, तो स्थिति पूर्णतः भिन्न है । मिद्वान्त रूप में जिस
स्थिति लोकसदन की समितिमात्र की है, व्यवहार में वह उमका निय
जाता है, मिद्वान्तत जा मेवक है, व्यवहार में वह स्वामी बन जाता है
जो गौण है, वह प्रमुख तथा जो प्रमुख है वह गौण बन जाता है ।
प्रमुख क्षेत्रों में अर्थात् व्यवस्थापन, कायपालन व वित्त के क्षेत्रों में
होता है, इसके विवेचन से उक्त बात स्पष्ट हो जायेगी ।

व्यवस्थापन क्षेत्र—जहां तक व्यवस्थापन क्षेत्र का प्रश्न है व्यापक
यह है कि जो भी प्रमुख कानून पारित किये जाते हैं, उनका प्रारूप मन्त्रि
तयार किया जाता है । ससद द्वारा वे प्रायः उन्ही रूप में पारित कर
जिन रूप में उन्हें मन्त्रिमण्डल द्वारा तैयार किया जाता है । यदि उनमें क
भी किये जाते हैं, तो तभी किये जाते हैं, जब वे मन्त्रिमण्डल की मान्य
सरकारी विधेयक भी तभी ससद की स्वीकृति प्राप्त कर पाते हैं, जब
मण्डल की कृपादृष्टि हो । अतः यदि व्यवस्थापन के क्षेत्र की वस्तुस्थि
जाय, तो मन्त्रिमण्डल ही लोकसदन का मागनिर्देशन करता है, लोकसदन
का मागनिर्देशन नहीं करता ।

कायपालन क्षेत्र—कायपालन के क्षेत्र के सम्बन्ध में भी वस्तुस्थि
नीति निर्धारण का वास्तविक काय मन्त्रिमण्डल ही करता है । ससद अ
का काय उसे स्वीकार करना अवश्य है, पर उसका निर्धारण का काय म
मण्डल का ही है । अत्र रही लोकसदन द्वारा मन्त्रिमण्डल के नियंत्रण की
विषय में भी वस्तुस्थिति यही है कि प्रभु व मन्त्रिमण्डल को ही प्राप्त र
नियंत्रण करना कि ससद का अधिवेशन कब होगा क्या क्या काम उसमें
समय किस नाम के नियम दिया जायगा और ससद के सत्र का अवस
विघटन कब होगा मन्त्रिमण्डल के हाथ की ही गत रहती है । मन्त्रि
काय के प्रति असंतोष व्यक्त करके, उसके प्रति अविश्वास का प्रस्ताव
अथवा अन्य किसी तरह से यदि लोकसदन यह सोचता है कि मन्त्रिमण
किया जाय, तो मन्त्रिमण्डल को भी यह अविवार प्राप्त है कि यह
विघटन करा कर उसके मन्त्रियों को पुनः निर्वाचनों की दृष्टि का भिन्न
ऐसी दशा में लोकसदन को अपना जीवन बनाये रखने की चिन्ता अ
और अपने नियंत्रण के अधिकार का प्रयोग करके मन्त्रिमण्डल का पतन

मे वह प्रायः नहीं सोचता। इस प्रकार हम देखते हैं कि कायपालन के क्षेत्र में भी प्रभुत्व मन्त्रिमण्डल को ही प्राप्त है।

वित्तीय क्षेत्र—वित्तीय क्षेत्र में भी प्रमुखता मन्त्रिमण्डल की ही है। यह कहा जाता है कि धन जनता का है और उसी की स्वीकृति से उसका व्यय किया जा सकता है। सिद्धांत रूप से ससद बजट पारित करती है, जिसके अनुसार कायपालिका धन का उपयोग करती है। पर इस सम्बन्ध में भी मुख्य हाथ मन्त्रिमण्डल का ही रहता है। वर-व्यवस्था का क्या ढांचा रहेगा, राज्य की आय का व्यय किस प्रकार किया जायेगा, इस सबकी व्यवस्था की रूपरेखा मन्त्रिमण्डल द्वारा ही तयार की जाती है। वही बजट को तयार करके लोकसदन के समक्ष रखता है। लोकसदन मन्त्रिमण्डल द्वारा प्रस्तावित बजट में केवल कमी कर सकता है, वह अपनी इच्छा में इसे बढ़ा नहीं सकता।

इस प्रकार शासन के किसी भी क्षेत्र को लिया जाय, सब प्राप्ति का निणय मन्त्रिमण्डल द्वारा ही किया जाता है और लोकसदन का काय उसके निणयो को बंदत स्वीकृति प्रदान करना होता है।

मन्त्रिमण्डल की महत्ता के कारण

लोकसदन में मन्त्रिमण्डल के सम्बन्धों के मर्यादित व व्यावहारिक रूप में जब हम इतना अंतर देखते हैं, तो स्वाभाविक यह प्रश्न हमारे मस्तिष्क में उठता है कि इसका क्या कारण है। सिद्धान्त रूप से जो मन्त्रिमण्डल लोकसदन की समिति मात्र है वह व्यवहार में उसका स्वामी बने बन गया है? मन्त्रिमण्डल की इस महत्ता के अनेक कारण हैं, जिनका निवेदन हम निम्न प्रकार कर सकते हैं।

दल प्रणाली

मन्त्रिमण्डल की इस महत्ता का सबसे प्रमुख कारण इंग्लण्ड की दल प्रणाली है। इंग्लण्ड में मुख्यतः दो ही दल राजनीतिक क्षेत्र में रहते हैं। जिन एक दल को लोकसदन में स्पष्ट बहुमत प्राप्त हो जाता है, उसका मन्त्रिमण्डल बनता है। तीसरा दल यदि कोई हाता भी है तो देश की राजनीति में उसका कोई महत्त्व नहीं होता। लोकसदन के बहुमत दल का होने के कारण, मन्त्रिमण्डल को प्रत्यक्ष काय में अपने दल का समय प्राप्त रहता है। उसके आधार पर उस अपने कार्यो के नियम लोकसदन की स्वीकृति प्राप्त होती रहती है। यदि इंग्लण्ड में इस प्रकार की दलीय व्यवस्था न होती और दो दलों की प्रमुखता न होकर वहाँ प्रास की तरह अनेक दलों की प्रमुखता होती, तो वहाँ के मन्त्रिमण्डल की दशा भी प्रास के मन्त्रिमण्डल जसी होती। शक्ति के लिए विविध दलों की पारस्परिक खींचता के कारण मन्त्रिमण्डल को न तो कभी स्थायित्व प्राप्त हुआ होता और न ही कभी वह महत्ता प्राप्त हुई होती, जो उस वक्तमान द्विदलीय व्यवस्था में प्राप्त है।

दलीय अनुशासन

मन्त्रिमण्डल की महत्ता का दूसरा कारण दलीय अनुशासन है, जिसके कारण कोई मन्त्र अपने दल के विरुद्ध मत नहीं दे सकता और न दल की नीति व उसके

कार्य का अपना समयन देन न मना कर सकता है। बार बार दल बदलना भी समस्या के लिए आसान नहीं होता, क्योंकि सम्बन्धित व्यक्ति की राजनतिक माय त्रिगड जाने का भय रहता है। परिणाम यह होता है कि चुनाव के समय जय किसी दल को बहु मत प्राप्त हो जाता है, तो उसका वह बहुमत सरलता से गिष्ट नहीं होता और मन्त्रिमण्डल पूरा विश्वास के साथ अपन कार्यक्रम पर चलता रहता है। बहुमत का स्वायित्य मन्त्रिमण्डल को वह शक्ति प्रदान कर देता है, जो उसे लोकसदन पर हावी बनाय रहती है।

शासन की समस्याओं की पेचीदगी

शासन की समस्याय प्रायः पेचीदा होती है। लोकहितकारी राज्य के विचार के प्रादुर्भाव के कारण व व्यापन भी हो गई हैं। वग भावना के कारण वे विषय भी हो गई हैं। इस प्रकार उन समस्याओं का जो रूप बन गया है, उसका भली भाँति समझना समझदस्यो के लिए साधारणतः सरल नहीं होता। वे सब इस योग्य भी नहीं होते हैं कि राजनतिक, प्रशासनिक, जातिविक व तकनीकी मामलों में मन्त्रिमण्डल का मार्ग दिर्देशन कर सके। परिणाम यह होता है कि लोकसदन को इन मामलों से सम्बन्धित जानकारी तक के निम्न मन्त्रिमण्डल पर निर्भर रहना पड़ता है। इस कारण से भी महत्ता लोकसदन का प्राप्त न होकर मन्त्रिमण्डल को प्राप्त रहती है।

काय भार की अधिकता

काय की अधिकता के कारण भी लोकसदन को प्राप्त होने वाली महत्ता मन्त्रिमण्डल को प्राप्त हो जाती है। रानी विक्टोरिया के समय में ही ब्रिजहोट का यह कहना रहता था कि लोकसदन पर काय की अधिकता है। लोकसदन के काय की यह अधिकता अब और बढ़ ही गई है। वह स्वयं अब वह सब काय अच्छी तरह करने में असमर्थ है, जो उसके सामने मन्त्रिमण्डल द्वारा प्रस्तुत किया जाता है। वह स्वयं उन सब विषयों पर अच्छी तरह विचार करने में असमर्थ रहता है जो मन्त्रिमण्डल द्वारा उसके समक्ष विचाराधीन रखे जाते हैं। अतः उनमें से अनेक विषयों में उसे मन्त्रिमण्डल द्वारा किये गये निष्कर्षों को ही मानना पड़ना है। इस प्रकार जिन विषयों में लोकसदन की चलनी चाहिए उसमें मन्त्रिमण्डल की चलती है।

काय भार की अधिकता के कारण लोकसदन अनेक विषयों से सम्बन्धित विधेयकों के विषय में केवल माटो रूपरेखा ही निर्णीत कर देता है और विवरण की बातों के लिए वह मन्त्रिमण्डल का नियम बनाने का अधिकार दे देता है। इस प्रकार प्राप्त अधिकार के अतर्गत मन्त्रिमण्डल जो नियम बनाता है उनकी मायता उसी प्रकार होती है जिस प्रकार संसद द्वारा पारित कानूनों की मायता होती है। इस उप व्यवस्थापन द्वारा मन्त्रिमण्डल की शक्ति और अधिक बढ़ जाती है। अपने इस अधिकार के अतर्गत वह अनेक ऐसी आज्ञायें (Orders in Council) जारी करता है जिनका प्रभाव बड़ा व्यापक व महत्वपूर्ण होता है। इन प्रकार की आज्ञायें यद्यपि संसद में स्वीकृति के लिए रखी जाती हैं, पर संसद की वह स्वीकृति केवल नाममात्र

की हाती है। इस प्रकार उप व्यवस्थापन की प्रथा के कारण भी मन्त्रिमण्डल की शक्ति बढ़ जाती है।

प्रधानमंत्री का नेतृत्व

प्रधानमंत्री का नेतृत्व भी मन्त्रिमण्डल की महत्ता बढ़ाने में सहायक है। मन्त्रिमण्डल का प्रमुख होने के अतिरिक्त वह लोकसदन के बहुसंख्यक दल का व स्वयं लोकसदन का नेता भी होता है। परिणामस्वरूप जो निणय मन्त्रिमण्डल द्वारा उसके नेतृत्व में किये जाते हैं, उन्हें उसी के प्रभाव के कारण लोकसदन के बहुमत दल का समर्थन तथा बहुमत दल के समर्थन के कारण लोकसदन का समर्थन प्राप्त हो जाता है। तीनों ही स्थानों पर एक ही व्यक्ति का नेतृत्व भी इस प्रकार मन्त्रिमण्डल की प्रभुता बढ़ाने में सहायक सिद्ध होता है।

लाइसभा के अधिकारों की कटौती

मन्त्रिमण्डल की महत्ता का एक अन्य कारण यह भी है कि लाइसभा का अब शिथिल निशक्त बना दिया गया है। १९११ के मसदीय एक्ट के पारित होने में पहले लाइसभा व लोकसदन का व्यवस्थापन के सम्बन्ध में समान अधिकार प्राप्त थे। इस कारण मन्त्रिमण्डल को दोनों की परवाह समान रूप में ही करनी पड़ती थी क्योंकि मन्त्रिमण्डल द्वारा प्रस्तावित विधेयकों के लिए लाइसभा का समर्थन प्राप्त होना भी आवश्यक था। लोकसदन के बहुमत दल के मन्त्रिमण्डल को लाइसभा में सरलता पूर्वक समर्थन नहीं मिल सकता था, क्योंकि उसके अधिकांश सदस्य वक्ता-परम्परा से आते हैं। पर १९११ व १९४६ के मसदीय एक्टों के पारित होने के बाद से लाइसभा मसदा का दूसरा सदन नहीं रहा, वरन् वह दूसरे दर्जे का सदन हो गया है। वह मन्त्रिमण्डल द्वारा प्रस्तुत विधेयकों का पारित होना में अब रोक नहीं सकता। उनके पारित होने में केवल कुछ देर लगा सकता है, उसकी जाँच-पड़ताल कर सकता है, पर किसी भी प्रकार उसे पदच्युत नहीं कर सकता। इस प्रकार मन्त्रिमण्डल का उत्तरदायित्व अब केवल एक ऐसे सदन (लोकसदन) के प्रति ही रह गया है जो उसके ही दल के बहुमत के कारण उसका अपना होता है। परिणामस्वरूप जो कुछ मन्त्रिमण्डल चाहता है उसे लोकसदन की स्वीकृति मात्र से मसदा की स्वीकृति प्राप्त हो जाती है और उसकी महत्ता में चार चाँद लग जाते हैं।

लोकसदन के विघटन की व्यवस्था

मन्त्रिमण्डल का यह अधिकार भी कि आवश्यकता पड़ने पर वह राजा द्वारा लोकसदन का विघटन भी करा सकता है उसकी महत्ता बढ़ाने में सहायक है। अंग्रेजी संविधान की वर्तमान व्यवस्था के अनुसार यदि मन्त्रिमण्डल को लोकसदन का समर्थन प्राप्त न रहे और यदि वह यह अनुभव करे कि उसकी नीतियाँ व कार्यों को राष्ट्र का समर्थन प्राप्त है, तो वह राजा को लोकसदन का विघटन करके पुनः निर्वाचन का आदेश देने का परामर्श दे सकता है। यदि मन्त्रिमण्डल ऐसा करता है तो इसका परिणाम यह होता है कि लोकसदन के सदस्यों को पुनः चुनाव की कठिनाइयों का सामना

करना पड़ता है। अतः मन्त्रिमण्डल को समर्थन न देने में पहले लोकसदन के सदस्यों को अपनी बैठिकादियों के विषय में सोचना पड़ता है और वे लोग प्रायः मन्त्रिमण्डल का समर्थन करते रहते हैं। इस प्रकार लोकसदन के विघटन की व्यवस्था के रूप में मन्त्रिमण्डल के पास एक ऐसा हथियार है, जिससे वह लोकसदन के सदस्यों के मनमाने आचरण पर अकुशल लगाने के लिए प्रयुक्त कर सकता है तथा जिसके कारण लोकसदन को मन्त्रिमण्डल की महत्ता स्वीकार करनी पड़ती है।

मन्त्रिमण्डल को प्राप्त महत्ता की वाञ्छनीयता

उक्त विविध कारणों से मन्त्रिमण्डल को जो महत्ता प्राप्त है, वह वाञ्छनीय है या अवाञ्छनीय, इस प्रश्न पर प्रबल मतभेद है। रमसे म्योर ने अपनी पुस्तक 'हाउ ब्रिटिश गवर्नमेंट में' इस बात का प्रतिपादन किया है कि यह वाञ्छनीय नहीं है। रमसे म्योर का मत है कि "मसद मन्त्रिमण्डल पर नियंत्रण करती है, यह कहना पूर्णतः निरर्थक है। सत्य यह है कि स्पष्ट बहुमत न होने की दशा में छोड़कर मन्त्रिमण्डल सदा मसद पर पूरा नियंत्रण रखता है।"¹ मन्त्रिमण्डल लोकसदन पर नियंत्रण रखे और अधिनायक की तरह देश पर शासन करे, यह उनके मतानुसार पूर्णतः अवाञ्छनीय है। उनका कहना है कि मन्त्रिमण्डल को प्राप्त इस महत्ता के कारण ममदीय शासन व्यवस्था की मातृभूमि में ही संसद का महत्त्व समाप्त हो गया है, और मन्त्रिमण्डल ने वह सब शक्ति अपने हाथ में ले ली है जो मसद का प्राप्त होनी चाहिए। दूसरे, मन्त्रिमण्डल की स्थिति के कारण लोकसदन विघटित होकर नौकरशाही का रूप धारण करता जा रहा है। मन्त्रिमण्डल लोकसेवा के सदस्यों के हाथ की कठपुतलियों की तरह कार्य करते हैं और वे अपना काम केवल यही समझते हैं कि लोकसेवा के लोग जो कुछ उनके समक्ष रखें, उस पर वे अपने हस्ताक्षर कर दें। परिणाम यह होता है जहाँ लोकसदन का नियंत्रण मन्त्रिमण्डल पर और मन्त्रिमण्डल का नियंत्रण लोकसेवा के लोगों पर होना चाहिए, लोकसेवा के सदस्यों का नियंत्रण मन्त्रिमण्डल पर और मन्त्रिमण्डल का नियंत्रण लोकसदन पर रहता है। रमसे म्योर का मत है कि चूंकि इस प्रकार देश में जनता के शासन के स्थान पर नौकरशाही का शासन रहता है, और 'मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व' की आदत नौकरशाही का बोलबाला रहता है।² मन्त्रिमण्डल की महत्ता अवाञ्छनीय है।

नास्की ने अपनी पुस्तक 'पार्लियामेण्टरी गवर्नमेंट इन इंग्लैंड' में इस पर विचार किया है। उनका विचार है कि मन्त्रिमण्डल इंग्लैंड की शासन व्यवस्था का केन्द्र अवश्य है और उसकी प्रमुखता भी है, पर उसकी स्थिति अधिनायकीय नहीं है।

1 To say that Parliament controls the Cabinet is an absurdity. Truth is that except when it is not in command of a clear majority the Cabinet absolutely controls the Parliament.
—Ramsay Muir

2 Bureaucracy thrives in England under the cloak of ministerial responsibility.
—Ramsay Muir

लास्की का विचार यह भी है कि उसकी प्रमुखता रहना वाञ्छनीय व सत्सदीय शासन-प्रणाली के सफल संचालन के लिये आवश्यक है। लास्की ने मन्त्रिमण्डल को लाक्सदन की ओर विशेषतः बहुमत दल की एक समिति माना है और कहा है कि मातृमस्था द्वारा निर्णीत कायन्त्रम को यदि वह समिति पूर्ण स्वच्छन्दता में क्रियावित करती है, तो उसमें कोई बुराई नहीं है। देश किसी राजनैतिक दल द्वारा निर्मित कायन्त्रम को स्वीकार करके उस दल को अपना बहुमत प्रदान करता है। निर्वाचन द्वारा वह उस दल का शासन संचालन का अधिकार देता है। वह दल अपने निश्चित कायन्त्रम का क्रियावित करने के लिए मन्त्रिमण्डल की एक समिति बनाता है और उसे यह अधिकार देता है कि पूरी शक्ति के साथ वह निर्णीत कायन्त्रम को पूरा करे। ऐसी दशा में यदि मन्त्रिमण्डल पूर्व निश्चित याजना के अनुसार पूरी शक्ति के साथ कार्य करता है, तो उसमें बुराई क्या है? फिर व्यावहारिक दृष्टि से भी मन्त्रिमण्डल की प्रमुखता वाञ्छनीय ही है। नीति निर्धारण के साथ साथ यदि उसके क्रियावय का कार्य भी लाक्सदन पर रहेगा, तो उसे ठीक से क्रियावित नहीं किया जा सकता। लाक्सदन के अधिवाश सदस्य साधारण बुद्धिस्तर के लोग हैं। अतः शासन की पचीदगियों का समझन हुए वे शासन का संचालन नहीं कर सकते। स्थानीय व क्षेत्रीय हितों के सामन व राष्ट्रीय हितों की अग्रहण भी कर सकते हैं। अतः इसकाय के लिए मन्त्रिमण्डल पर निर्भर होना आवश्यक ही है, क्योंकि लोक सभा के लोगों की विज्ञापनता की सहायता से शासन की पचीदगियों का निर्वाह करते हुए शासन काय का संचालन वही सुचारु रूप में कर सकता है। व्यवस्थापन काय की अधिकता की दृष्टि से भी यह वाञ्छनीय है कि मन्त्रिमण्डल लोकसदन के कार्य में हाथ बटाये।

मन्त्रिमण्डल की स्थिति के विषय में इस प्रकार के मनभेद की दशा में यह देयता है कि उनकी वर्तमान स्थिति क्या है और यह कहाँ तक वाञ्छनीय है। जहाँ तक रमजें म्योर के मन का प्रश्न है, उसमें अतिशयोक्ति प्रतीत होती है। मन्त्रिमण्डल की स्थिति साधारणतः अधिनायकीय है, ऐसा सोचना अतिशयोक्तिपूर्ण है। पाट कसा भी अधिनायकीय वृत्ति का मन्त्रिमण्डल ही, उसे दिन प्रति दिन लोकसदन का और अतिम रूप में निर्वाचक मण्डल का भय तो रहता ही है। बहुमत दल का समर्थन बनाये रखने के लिये उसे अपने को मर्यादा के भीतर रगना पड़ता है और उसे अपना कार्यो व नीतियाँ का ऐसा रखना पड़ता है कि आगामी निर्वाचन में जनता उससे विरक्त न हो जाय। रमजें म्योर का यह मत भी उचित नहीं प्रतीत होता कि मन्त्रिमण्डल लाक्सदेवा के आगामी के हाथों की और लाक्सदन मन्त्रिमण्डल के हाथों की कठपुतली का कर रहने हैं और इस प्रकार देश का लोकतन्त्र के स्थापन पर नीकरगारी व शासन में रहना पड़ता है। वास्तविकता इस सम्बन्ध में यह है कि देश की शासन व्यवस्था में नीति का ही अलग अलग महत्व है। एक ओर लाक्सदेवा यदि सोचेरदा का प्रतिनिधित्व करना है तो दूसरी ओर लोकसेवा प्रशासक आवश्यकताओं का प्रतिनिधित्व करनी है और मन्त्रिमण्डल का कार्य यह है कि उन दोनों में सामंजस्य बनाये रखे।

रैमजे म्थोर का यह कहना भी सही नहीं है कि मन्त्रिमण्डल ने लोकसदन की शक्ति को छीन लिया है। वस्तुतः जब मन्त्रिमण्डल की शक्ति लोकसदन द्वारा प्रदान की हुई ही शक्ति होती है, तो शक्ति छीन देने का प्रश्न नहीं उठता।

इस सम्बन्ध में लास्की का मत अधिक सयत व उचित प्रतीत होता है। वास्तविकता यही है कि मन्त्रिमण्डल शासन व्यवस्था का केन्द्र है, उस शासन सूत्र में प्रमुखता भी प्राप्त है। पर वह सदा अधिनायक की तरह व्यवहार नहीं कर सकता। ऐसा हो सकता है कि निर्वाचन के समय अपने राजनैतिक दल द्वारा घोषित कार्यक्रम पर वह पूर्णतः न चल सके। सन् १९३५ में कॅबिनेटिव दल न ऐसा ही किया था और राष्ट्रमण्डल के प्रति निष्ठा व इटली और अबीसीनिया के भगड़े से सम्बन्धित अपनी पूर्व घोषित नीति को बिल्कुल छोड़ दिया था। पर ऐसा करने में मन्त्रिमण्डल को लोकमत अपने अनुकूल बनाना पड़ता है। उसे लोकसदन के अपने दल का भी बहुमत प्राप्त करना पड़ता है। अपने नीति सम्बन्धी परिवर्तनों को वह अधिनायकीय ढंग से नहीं कर सकता।

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि मन्त्रिमण्डल की स्थिति अधिनायक की न होकर शासन के केन्द्र की है और शासन सूत्र में उसकी जा प्रमुखता व महत्ता है, उसका होना समवाय शासन के सफल व कुशल संचालन के लिए आवश्यक व वाञ्छनीय है।

SELECT READINGS

Amery	Thoughts on the Constitution
Bailey	British Parliamentary Democracy
Derby	British Institutions of Today
Greaves	The British Constitution
Finer	Governments of Greater European Powers
	The Theory and Practice of Modern Government
Jennings	The British Constitution
	Cabinet Government
Keith	British Cabinet System
Laski	The Crisis and the Constitution
	Parliamentary Government in England
	Reflections on the Constitution
Lowell	The Government of England
Morrison Herbert	Government and Parliament
Muir	How Britain is Governed
Ogg	English Government and Politics
Ogg and Zinn	Modern Foreign Governments

प्रधान मन्त्री

“उसे इतने व्यापक अधिकार प्राप्त हैं, कि उतने अधिकार सत्तार के किसी बधानिक शासक—यहा तक कि संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति को भी प्राप्त नहीं हैं।”

—रमजे म्योर

इंग्लण्ड के शासन सूत्र में मन्त्रिमण्डल की स्थिति के विवेचन में पिछले अध्याय में हमने देखा कि मन्त्रिमण्डल की स्थिति शासन के केन्द्र की है और शासन की सभी महत्वपूर्ण बातें किसी न किसी रूप में मन्त्रिमण्डल से सम्बद्ध अवश्य रहती हैं। मन्त्रिमण्डल शासन सूत्र के सदृश में यदि उस केन्द्र का हम और सूक्ष्म रूप में देखना चाहें, तो हम यह कह सकते हैं कि वह केन्द्र प्रधान मन्त्री है। शासन सूत्र का सूक्ष्म केन्द्र ‘प्रधानमन्त्री’ है और उसके अधिकार अत्यन्त महत्वपूर्ण व व्यापक हैं, यह बात तो निर्विवाद है, पर उसके अधिकारों की व्यापकता कितनी है, इस विषय में मतभेद नहीं है। इसके अतिरिक्त इस विषय में भी मतभेद नहीं है कि मन्त्रिमण्डल में उसका क्या स्थान है। एक ओर हम लार्ड मॉर्ले को प्रधानमन्त्री के विषय में यह कहते हुए पाते हैं, कि वह समान पद वालों में प्रथम है।¹ अर्थात् मन्त्रिमण्डल के उसके सभी साथी समान पद वाले हैं, पर प्रधान मन्त्री की स्थिति अन्धों की अपेक्षा कुछ अधिक महत्व की है। दूसरी ओर इसके विपरीत रमजे म्योर का मत है कि प्रधानमन्त्री को समान पद वालों में प्रथम कहना गलत है। वास्तव में उसका अधिकार क्षेत्र इतना व्यापक है कि वह अपने साधियों से बहुत बढ़कर है और उसे अधिनायक कहा जा सकता है। रमजे म्योर के अनुसार “उस शक्तिशाली व्यक्ति के लिए जो अपने साधियों की नियुक्ति करता है और जो उन्हें वर्खास्त करता है, ‘प्राइमस इन्टरपेयस’ (Primus inter pares) अर्थात् ‘समान पद वाला में प्रथम’ शब्द का प्रयोग करना निरर्थक है। कानूनी

¹ Lord Morley uses the word Primus inter pares for the British Prime Minister which means first among the equals. Morley's opinion is that all his colleagues are equal, though the Prime Minister occupies a little pre eminent position.

दृष्टिकोण से न सही, पर व्यवहार में वह राज्य का वायकारी अध्यक्ष है और उसे जितने व्यापक अधिकार प्राप्त हैं कि उनसे अधिकार सत्तार के अर्थ किसी विधानिक शासक—यहाँ तक कि अमेरिका के राष्ट्रपति को भी प्राप्त नहीं है।¹ लास्की इस सम्बन्ध में मध्यमार्गी है। उनका मत है कि प्रधानमंत्री की शक्तियाँ व उसके अधिकारों के कारण उसकी स्थिति ऐसी है कि वह समान पद वाला में प्रथम से अधिक ता है, पर अतिनायक कदापि नहीं है। उनके शब्दों में “ब्रिटिश प्रधान मंत्री समान पद वाला में प्रथम से अधिक, कि तु तानाशाह से कहीं कम है।”² प्रस्तुत अध्याय में हम प्रधान मंत्री की शक्तियाँ, उसके अधिकार व उसके कर्तव्यों का विवेचन करते हुए यह देखेंगे कि उसकी वास्तविक स्थिति क्या है।

प्रधानमंत्री की नियुक्ति

इंग्लण्ड के शासन सूत्र में प्रधानमंत्री की स्थिति का जो महत्व है, उसका एक कारण वह आधार भी है, जिस पर उसकी नियुक्ति होती है। मर्यादित रूप से उसकी नियुक्ति राजा द्वारा की जाती है, पर व्यवहार में अपनी नियुक्ति के लिए उस राजा की कृपा पर निर्भर नहीं होना पड़ता। इस सम्बन्ध में परम्परा यह है कि लाकमदन के बहुमत दल का नेता ही अनिवार्य रूप से राजा द्वारा प्रधानमंत्री नियुक्त किया जाता है। इंग्लण्ड में द्विदलीय प्रणाली है, जहाँ निर्वाचन में जिस दल का बहुमत होता है, उसका नेता प्रधानमंत्री बना दिया जाता है।

यद्यपि जहाँ कभी भी लोकमदन में विविध दलों की स्थिति स्पष्ट नहीं होती और यह आवश्यक होता है कि सम्मिलित सरकार बन तो कभी कभी राजा का भी यह अवसर मिलता है कि प्रधानमंत्री की नियुक्ति में वह अपनी भी कुछ चला सके। पर साधारणतः प्रधानमंत्री की नियुक्ति राजा की कृपा के परिणामस्वरूप नहीं होती, बल्कि वह उसकी दलीय स्थिति के कारण होती है और यही कारण है कि उसके अधिकार अत्यन्त व्यापक व उसकी स्थिति अत्यन्त प्रभावपूर्ण होती है।

प्रधानमंत्री पद की अनौपचारिकता

प्रधानमंत्री के पद के विषय में दो प्रमुख बातें और स्मरणीय हैं। पहली बात यह सम्बन्ध में यह है कि उसका पद अनौपचारिक है। उसका कोई कानूनी आधार नहीं है। इंग्लण्ड की अन्य अनेक संस्थाओं की तरह प्रधानमंत्री का पद भी स्वनिवर्धित हुआ है। किसी मन्दीय कानून के द्वारा न तो उसकी स्थापना ही की गई

¹ The phrase *primus inter pares* is nonsense as applied to a potentate who appoints and can dismiss his colleagues. He is in fact though not in law, the working head of the state endowed with such a plenitude of powers as no other constitutional ruler in the world possesses not even the President of the U.S.A.

—Ramsay Muir

² ‘The British Prime Minister is more than *primus inter pares* but less than an autocrat

—Taski

है और न उसे कोई अधिकार प्रदान नियम है। प्रधानमन्त्री के पद का वेतन भी प्रधानमन्त्री के नाम से नहीं लगता, वरन् उसका वेतन सरकारी कोष के पहले लाड (First Lord of the Treasury) के वेतन का ही भाग समझा जाता है। सन् १८७८ से पहले तक तो उसके पद का नाम भी किसी सरकारी प्रपत्र में नहीं आया था। सन् १८७८ में, जब तत्कालीन प्रधानमन्त्री लाड बैक्सफील्ड ने बर्लिन संधि पर हस्ताक्षर किये थे सबसे पहले उसके लिए राजकीय कोष का प्रथम लाड इंगलण्ड का प्रधान मन्त्री (First Lord of His Majesty's Treasury Prime Minister of England) पद का प्रयोग किया गया था, जिसमें विदेशी लोग हस्ताक्षरकर्ता की स्थिति का समझ सके। बाद में सन् १८०६ में चलकर उसका स्थान निर्धारित किया गया और उसे याक के आन्ध्र द्वीप के बाद राज्य का चौथा नागरिक माना गया। इसके बाद सन् १८१७ के चैक्स भवन सम्बंधी कानून में प्रधानमन्त्री पद का उल्लेख किया गया और यह कहा गया कि इस पद का अधिकारी उक्त भवन में निवास करने का अधिकारी होगा। १८३७ के राजमुकुट के मन्त्रियाँ सम्बंधित कानून में सबसे पहले 'प्रधानमन्त्री व राजकीय कोष के पहले लॉर्ड' के पद का अस्तित्व स्वीकार किया गया और उसके अधिकारी के लिए दस हजार पाउंड वार्षिक वेतन निर्धारित किया गया। पर इस सबसे यह नहीं समझा जा सकता कि प्रधानमन्त्री के कन्व्था व अधिकारों का लेकर अभी कोई कानून बनाया गया है। यही कारण है कि प्रधान मन्त्री के पद के अधिकारों व उसकी शक्तियों के विषय में यह कहा जाता है कि उनका कोई कानूनी आधार नहीं है। ग्लडस्टोन ने इसी कारण यह कहा है कि 'इतने बड़े पदार्थ की इतनी छोटी परछाई, इतने बड़े सत्कार में वही देखने को नहीं मिलती, अधिकारों व विशेषाधिकारों के आन्ध्रारिक दिवाले के बिना इतना अधिक शक्तिशाली व्यक्ति भी वही दिखाई नहीं देता।'¹

प्रधानमन्त्री के पद के विषय में दूसरी मुख्य बात यह है कि प्रधानमन्त्री साधारणतः लोकसदन का सदस्य होता है, यद्यपि इस सम्बंध में प्रथागत नियम यही है कि प्रधानमन्त्री या तो कोई पीर (Peer) होना चाहिए या वह लोकसभा का सदस्य होना चाहिए। प्रधानमन्त्री प्रायः लोकसदन का सदस्य होता है, इसका कारण यह है कि प्रधानमन्त्री व उसका मन्त्रिमण्डल केवल लोकसदन के प्रति उत्तरदायी होता है। अतः यह आवश्यक समझा जाता है कि मन्त्रिमण्डल का प्रधान उसी सदन का हो, जिसके साथ उसका इतना घनिष्ठ सम्बंध होता है। दलीय संगठन की दृष्टि से भी

1 'Nowhere in the wide world does so great a substance cast so small a shadow no where is there a man who has so much power with so little to show for it in the way of formal title or prerogative
—Gladstone

प्रधानमंत्री के लिए यह आवश्यक है कि वह लोकसदन का मदस्य हो। प्रधानमंत्री उस दल का नेता होता है, जो लोकसभा में बहुमत दल होने के कारण मंत्रिमण्डल बनाय रहने के लिए उत्तरदायी होता है। उस दल के संगठन के लिए भी वही उत्तरदायी होता है। अतः मंत्रिमण्डल के स्थायित्व के लिए उत्तरदायी दल को सुमंगलित बनाय रखने की दृष्टि से भी यह आवश्यक समझा जाता है कि प्रधानमंत्री लोकसदन का मदस्य हो। यही कारण है कि लार्ड मलिसवरी के त्यागपत्र के बाद सन् १९०० से कोई भी पीर (Peer) प्रधानमंत्री नहीं हुआ है और वह सदा लोकसदन का ही होता आया है।

प्रधानमंत्री के अधिकार व उसके कार्य

प्रधानमंत्री सम्पूर्ण शासन मूल का केन्द्र है। शासन रूप की दृष्टि से उसका जितना अधिक महत्व है कि जैसा ग्लडस्टन ने कहा है “उसकी व्यक्तिगत जानकारी के बिना किसी भी विभाग में कोई भी बड़े महत्व की बात नहीं होती है और न उसके कारन की योजना ही बनाई जा सकती है। प्रत्येक महत्वपूर्ण कार्य मंत्रिमण्डल में रख जान से पहले प्रायः उसे बताया जाता है। वही मंत्रिमण्डल का कार्यवाही से राजा का अवगत कराना है और राजसिंहासन के महान अधिकारी से अनेक बार भेंट करता है।”¹ उसके अधिकारों व उसके कार्यों का विवेचन हम निम्न शीर्षका में कर सकते हैं

प्रधानमंत्री व मंत्रिमण्डल

जसा लार्ड ने कहा है प्रधानमंत्री वह केन्द्र है, जिस पर मंत्रिमण्डल का जीवन व उसका अन्त निर्भर करता है। मंत्रिमण्डल का निर्माण उसका संचालन व उसका अन्त सभी का सम्बन्ध प्रधानमंत्री से रहता है।

मंत्रिमण्डल का निर्माण—मंत्रिमण्डल के निर्माण के लिये प्रधानमंत्री उसके सदस्यों की वह सूची तैयार करता है, जिसे राजा विधिवत् स्वीकार कर लेता है। हम प्रकार किस व्यक्ति को मंत्रिमण्डल में सम्मिलित किया जाना है और किसे नहीं किया जाना है, इसका निर्णय साधारणतः प्रधानमंत्री के हाथ में होता है। पर इस विषय में वह पूरी मनमागी नहीं कर सकता। उस अपने मंत्रिमण्डल के चयन में सबसे पहले यह देखना होता है कि उन सब लोगों को मंत्रिमण्डल में उचित स्थान मिल जाये, जो दल के महत्वपूर्ण सदस्य हैं, क्योंकि ऐसा न करने से दल के भीतर फूट पड़ सकती है और उसकी स्वयं की स्थिति कमजोर हो सकती है। कभी कभी तो उस लोगो की शर्तों पर चलना पड़ता है। वह उनकी इच्छा या विभाग भी देना पड़ता

1 Nothing of great importance is matured or would even be projected in any department without his personal cognizance and any weighty business would commonly go to him before being submitted to the Cabinet. He reports to the Sovereign its proceedings and he has many audiences of the August Occupant of the throne
—Gladstone

है, क्योंकि ऐसा न करने से वह उस समर्थन से वंचित हो सकता है, जो उसे किसी सदस्य विशेष के कारण प्राप्त हो सकता है। मन्त्रिमण्डल का निमाण करते समय उसे इस बात का भी ध्यान रखना पड़ता है कि बैठक के ही लाग उसमें आय जा परस्पर सहयोग की भावना से कार्य कर सकें। ऐसे लोगों को वह मन्त्रिमण्डल में सम्मिलित नहीं करता जो उससे सहयोगी बन कर काम न कर सकें। एक समय या जत्र मन्त्रिमण्डल के चयन में प्रधानमन्त्री का राजा की इच्छा का भी ध्यान रखना पड़ता था। रानी विक्टोरिया मन्त्रिमण्डल के निर्माण में काफी हस्तक्षेप करती थी। पर अत्र साम्राज्य की जड़ों के मजबूत होने के कारण स्थिति बदल गई है। राजा की ओर से अब कोई प्रत्यक्ष हस्तक्षेप नहीं होता। फिर भी उसकी आर में यदि कोई ऐसी बात आये तो उस पर भी चाहे सीज-य के कारण ही नहीं, प्रधानमन्त्री का उचित ध्यान देना होता है। इस प्रकार हम दायत हैं कि मन्त्रिमण्डल के निमाण के विषय में प्रधानमन्त्री का व्यक्तिगत नियम पर्याप्त रूप में चरता है, फिर भी यह नहीं कहा जा सकता कि वह इस सम्प्रदाय में मनमाना कर सकता है।

मन्त्रिमण्डल का कार्य संचालन—प्रधानमन्त्री का यह भी दायता पड़ता है कि मन्त्रिमण्डल का कार्य सुचारु रूप से चलता रहे। कभी-कभी मन्त्रियों में परस्पर मतभेद उत्पन्न हो जाते हैं। उनमें प्रधानमन्त्री को हस्तक्षेप करना पड़ता है। वह औचित्य-जनौचित्य का नियम करके विविध मन्त्रियों के मतभेदों को दूर करता है और मन्त्रिमण्डल के जीवन को सीहाद्रूप बनाता है। वह सबको एक मूत्र में जोड़ कर उनमें परस्पर सहयोग उत्पन्न करता है। पर इस सम्प्रदाय में भी प्रधानमन्त्री के विषय में यह नहीं कहा जा सकता कि वह अन्य मन्त्रियों का अधिनायक बन सकता है। उसे अन्य मन्त्रियों के साथ व्यवहार करते समय इस बात का ध्यान रखना पड़ता है कि यदि वह उनके साथ अनुचित दयावत् व्यवहार करेगा तो उसकी अपनी दायत स्थिति बिगड़ सकती है।

मन्त्रिमण्डल का अन्त—मन्त्रियों के मन्त्रित्व की समाप्ति तथा मन्त्रिमण्डल के भग्न करने के विषय में प्रधानमन्त्री की इच्छा का महत्व वस्तुतः पर्याप्त है। यदि प्रधानमन्त्री व किसी अन्य मन्त्री के बीच में कोई मतभेद होता है तो अभी दया में प्रधानमन्त्री उस मन्त्री का मन्त्रिमण्डल छोड़ने के लिये बाध्य हो सकता है। यदि प्रधानमन्त्री अपने पद से त्यागपत्र दे दे, तो उसका तात्पर्य सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल का त्यागपत्र होता है। पर अपनी इस स्थिति का अनुचित प्रयोग भी प्रधानमन्त्री नहीं कर सकता। यदि वह यह चाह कि अकारण बिना मन्त्री का निवारण करवा अन्य किसी का मन्त्रिमण्डल में सम्मिलित करे, तो उसके लिये यह सम्भव नहीं है। वह मन्त्रियों के लिये अपनी दायी स्थिति का ध्यान में रखना पड़ता है और ऐसा कोई कार्य वह प्रायः नहीं करता जिससे स्थिति बिगड़ने का अर्थ हो।

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि मन्त्रिमण्डल के निमाण और संचालन के लिये प्रधानमन्त्री की स्थिति यद्यपि अभी मजबूत है, फिर भी

नहा बहा जा सकता कि वह इस सम्बन्ध में अधिनायक की तरह व्यवहार कर सकता है।

शासन प्रमुख के रूप में प्रधानमंत्री

मिद्वान्त रूप से दश का शासन प्रमुख (Chief Executive) राजा है, पर वास्तविक रूप में शासन प्रमुख के सभी अधिकारों का प्रयोग प्रधानमंत्री व उसके मन्त्रिमण्डल द्वारा किया जाता है। राजकीय सम्मानों के प्रदान करने का अधिकार भी मिद्वान्तत राजा का है पर राजा इस सम्बन्ध में प्रायः सब कुछ प्रधानमंत्री के परामर्श पर ही करता है। इसी प्रकार सभी बड़े जैसे राजकीय पदों की नियुक्तियाँ या तो प्रधानमंत्री द्वारा स्वयं की जाती हैं या राजा द्वारा उसके परामर्श से की जाती हैं। प्रधानमंत्री दश की शासन सम्बन्धी नीति का निर्धारण मन्त्रिमण्डल के परामर्श से करता है। वही विविध मन्त्रालयों के कार्यों में सामन्जस्य बनाये रखता है और उनके कार्यों की सामान्य देखभाल भी करता है। समष्टि रूप से देश के शासन का उत्तरदायित्व उसी के ऊपर होता है। परराष्ट्र के सम्बन्ध में उसका उत्तरदायित्व अति विशेष होता है। परराष्ट्र मन्त्रालय चाहे उसके पास हो या न हो, परराष्ट्र सम्बन्धों का सुचारु संचालन उसका दायित्व समझा जाता है। उदाहरणार्थ, श्री चम्बरलेन के प्रधानमन्त्रित्व के समय में परराष्ट्र मन्त्री लॉर्ड हैन्रीफोर्स थे, पर म्यूनिख सम्झौते में सम्मिलित वार्ता रक्षक श्री चम्बरलेन का करनी पड़ी थी। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि शासन प्रमुख के रूप में उसकी स्थिति अत्यन्त महत्वपूर्ण है।

पर इस सम्बन्ध में प्रधानमंत्री अपने सहयोगियों की परवाह न करके मनमाना व्यवहार नहीं कर सकता है। उसे अपने उन सहयोगियों का विश्वास प्राप्त करना पड़ता है। उसकी सफलता, बहुत कुछ उनके सहयोग पर निर्भर है। यदि कोई प्रधानमंत्री अपने सहयोगियों की परवाह न करके मनमाना आचरण करने पर उतार हो जाय, तो निश्चय ही वह अपना दल, मसद व राष्ट्र किम्बो का ही सम्मान प्राप्त नहीं कर सकता है। सभी का दृष्टि मद्दा उसके कार्यों पर रहती है और वह सरलतापूर्वक अपने अधिकारों का दुरुपयोग नहीं कर सकता।

राजा के परामर्शदाता के रूप में प्रधानमंत्री

केवल प्रधानमंत्री ही राजा के परामर्शदाता का काम करता है। मिद्वान्त रूप में प्रधानमंत्री का काम राजा का नामन सम्बन्धी परामर्श देना है और राजा इस बात के लिये स्वतन्त्र है कि वह प्रधानमंत्री के परामर्श का माने या न माने। पर वास्तव में राजा भी परामर्श प्रधानमंत्री राजा का देता है वस्तुतः उमें वह मद्दा मानता है। प्रधानमंत्री राजा के सब अधिकारों का वास्तविक उपयोग करता है। इस प्रकार प्रधानमंत्री मन्त्र व राजा के बीच एक बन्धी का काम करना हुए राजतन्त्र का लक्षण ही वर्णन करने का काम करता है।

लोकसदन के नेता के रूप में प्रधानमन्त्री

प्रधानमन्त्री लोकसदन का नेता भी होता है। इस सम्बन्ध में उसकी स्थिति अमेरिका के राष्ट्रपति में भिन्न है, जिसका वहाँ की प्रतिनिधि सभा (House of Representatives) में कोई प्रत्यक्ष सम्बन्ध नहीं होता। लोकसदन के नेता होने के कारण वे अपने दल के बहुमत के कारण प्रधानमन्त्री लोकसदन का अपन नियन्त्रण में बनाये रखता है, जबकि अमेरिका के राष्ट्रपति का वहाँ की प्रतिनिधि सभा से कोई प्रत्यक्ष सम्बन्ध नहीं रहता। अमेरिका के राष्ट्रपति को समद का मोधा सामना नहीं करना पड़ता। उस समद में व्यवस्थापन कार्य के संचालन जथावा प्रशासन सम्बन्धी प्रश्नों का उत्तर देने का कार्य भी नहीं करना पड़ता है। इंग्लैंड के प्रधानमन्त्री को अपने मंत्रियों के साथ समद में सम्पूर्ण व्यवस्थापन कार्य का संचालन करना पड़ता है और प्रशासन सम्बन्धी सब प्रश्नों का उत्तर देन हुए समद का मोधा सामना करना पड़ता है। देश के प्रशासन व नीति के सम्बन्ध में समद व समद के बाहर प्रधानमन्त्री को ही घोषणा करनी पड़ती है। इस प्रकार शासन सम्बन्धी व व्यवस्थापन सम्बन्धी दोनों प्रकार के कार्यों के संयोग से इंग्लैंड के शासन सूत्र में प्रधानमन्त्री की स्थिति ऐसी हो जाती है, जिस पर अमेरिका के राष्ट्रपति का भी स्पर्धा हो सकती है।

पर अपनी इस स्थिति के कारण वह मनमानी नहीं कर सकता। उसे सदा ससत्तमदस्यो की नाडी पर हाथ रखना पड़ता है और यह देखते रहना पड़ता है कि उसके कार्यों के प्रति उनकी क्या प्रतिक्रिया है। उसे समद में अपने दल के लोगो के मत का ध्यान रखना पड़ता है। उसे साधारण जनता का भी ध्यान रखना पड़ता है, जिसे लोकतन्त्र का देव कहा जाता है। उसे इस बात के प्रति पूर्ण सजग रहना पड़ता है कि लोकतन्त्र की अवहलना न होने पाये अथवा आगामी निर्वाचन में उसे व उसके दल को देश का समर्थन प्राप्त नहीं हो सकता। बार्नियल के शब्दों में 'मैं उनका नेता इसीलिये हूँ, क्योंकि मैं उनके पीछे चलता हूँ'¹ प्रत्यक्ष प्रधानमन्त्री का पाद रखन पड़ता है। रामजे म्योर ने कहा है कि "मन्त्रिमण्डल राज्य के जहाज का चलाने वाला पहिया है और प्रधानमन्त्री उसका चालक है।"² पर प्रधानमन्त्री को राज्य के जहाज का ऐसा चालक होना पड़ता है, जो जहाज में बैठे हुए यात्रियों के गुरु-समृद्धि का ध्यान में रखते हुए व उनकी इच्छाओं का उचित आदर करन हुए जहाज का संचालन करे।

प्रधानमन्त्री की स्थिति की वास्तविकता

प्रधानमन्त्री के अधिकार व उसके कार्यों के उक्त विवेचन के पश्चात् अब हम यह सरलतापूर्वक समझ सकते हैं कि उनकी स्थिति की वास्तविकता क्या है। लार्ड मोन्ट का मत है कि "मन्त्रिमण्डल में यद्यपि सभी मंत्रियों का स्थान एक-सा है उनकी आवाज

¹ 'I am their leader because I follow them' — Carlyle
² 'The Cabinet is the steering wheel of the ship of the state and the Prime Minister is the steerman' — Ramsay Muir

एक भी है और कभी कभी जब मतभेद के समय मत लिये जाते हैं, तब उनके मत भी समानता पर आधारित एक व्यक्ति एक मत के सिद्धांत के अनुसार गिने जाते हैं, फिर भी मंत्रिमण्डल का अध्यक्ष समान पद वाला म प्रथम है और जब तक वह पद पर रहता है, उसकी स्थिति असाधारण व अद्वितीय अधिकार की रहती है।¹ हरबर्ट मोरीसन के मतानुसार प्रधानमंत्री को 'समान पद' वालो में प्रथम कहा जाना उसकी स्थिति का कम समझना है और उसका कथन है कि 'शासन प्रमुख के रूप में प्रधानमंत्री समानपद वाला म प्रथम है, पर प्रधानमंत्री की स्थिति का यह मूल्यांकन वास्तविकता से वही कम है।² रमसे म्यार के अनुसार प्रधानमंत्री की स्थिति का यह मूल्यांकन निरर्थक है। उनके मतानुसार 'उसे पतन व्यापक अधिकार प्राप्त हैं कि उतने अधिकार सत्तार के किसी भी वैधानिक शासक—यहां तक कि संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति का भी प्राप्त नहीं है।³ प्रधानमंत्री की स्थिति के विषय में एक अन्य मत यह है कि किसी लेटिन वाक्यांश के द्वारा ही यदि उसकी स्थिति का दर्शना है, तो उसके लिए सर विलियम बनत हर्कोट का वाक्यांश 'इण्टर स्टेलस लुना मिनोरस' (Inter stellis luna minores) प्रयोग करना अधिक उचित होगा, जिसका तात्पर्य यह है कि प्रधानमंत्री द्यौट तारा के मध्य चंद्रमा के समान है। जॉर्ज्स के मतानुसार प्रधानमंत्री की स्थिति इससे भी अधिक महत्व की है और उनका कथन है कि "वह (प्रधानमंत्री) वस्तुतः सूर्य है जिसके आस पास अन्य नक्षत्र घूमते रहते हैं।"⁴

'समानपद' वालो में प्रथम, 'तारा' के मध्य चंद्रमा अथवा नक्षत्रा के मध्य सूर्य, इन वाक्यांशों के तात्पर्य में यद्यपि थोड़ा थोड़ा अंतर है तथापि ये सब एक तथ्य की ओर संकेत अवश्य करते हैं कि मंत्रिमण्डल के अन्य मंत्रियों की तुलना में उसकी स्थिति अधिक महत्व की है। इसमें संदेह नहीं कि उसे मंत्रिमण्डल के अन्य सदस्यों का उचित सम्मान करना पड़ता है और उनके मत का उचित आदर करना पड़ता है, पर फिर भी यदि कोई वास्तविक मतभेद का अंतर आता है, तो मंत्री को नहीं प्रधानमंत्री को ही चलनी है और अधिक खोवतान में प्रधानमंत्री का नहीं मंत्री को

1 "Although in Cabinet all its members stand on equal footing speak with equal voice and on rare occasions when a decision is taken votes are counted on the fraternal principle of one man and one vote, yet the head of the Cabinet is primus inter pares and occupies a position which so long as it lasts is one of exceptional and peculiar authority" —Morley

"As the head of the Government he is primus inter pares. But it is today far too modest an appreciation of the Prime Minister's position" —Herbert Morrison

2 'He is endowed with such a plentitude of power as no other constitutional ruler in the world possesses—not even the President of the United States' —Ramsay Muir

4 'He is rather a sun around which planets revolve' —Jennings

ही मन्त्रिमण्डल छोड़ना पड़ता है। फिर भी विविध मन्त्रियों के सम्बन्ध में प्रधानमन्त्री की स्थिति उतनी शक्तिशाली नहीं है, जितनी शक्तिशाली स्थिति संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति की होती है। इंग्लैंड में मन्त्रिमण्डल के सदस्य उस प्रकार शासन प्रमुख को केवल परामर्श देने वाले नहीं होते, जिस प्रकार वे अमेरिका के संयुक्त राज्य में होते हैं। उनका अपना कुछ उत्तरदायित्व होता है, जिसे वे प्रधानमन्त्री व मन्त्रिमण्डल के अन्य सदस्यों के साथ संयुक्त रूप से निभाते हैं।

प्रधानमन्त्री की स्थिति का महत्व केवल उनके मन्त्रिमण्डल के सदस्यों के सम्बन्ध में ही नहीं है। उसकी स्थिति शासन सूत्र के सभी पहलुओं की दृष्टि से बड़े महत्व की है। जैसा हम ऊपर देख चुके हैं, मन्त्रिमण्डल के अध्यक्ष के रूप में, शासन के प्रमुख के रूप में राजा के परामर्शदाता के रूप में तथा लोकमन्दन के नेता के रूप में, प्रधानमन्त्री को असीम अधिकार प्राप्त हैं। जैसा पहले कहा गया है प्रधानमन्त्री के अधिकारों व उनके पद की व्यवस्था के विषय में कोई कानून बनाया गया ही नहीं है। फिर भी उस इनमें व्यापक अधिकार प्राप्त है और शासन सूत्र में उसकी स्थिति इतने महत्व की है, इसके कई कारण हैं।

प्रधानमन्त्री की महत्वपूर्ण स्थिति का पहला कारण यह है कि राजा द्वारा नियुक्त होने पर भी वह जनता का प्रत्यक्ष प्रतिनिधि होता है। सद्भाषित रूप से चुनाव दलगत कार्यक्रमों के आधार पर चूने जाते हैं। पर व्यवहार में चुनावों में व्यक्तिगत तौर पर अधिक काम करते हैं और मतदाता इस आधार पर मत देते हैं कि वह किस प्रधानमन्त्री का समर्थन करना है। चुनावों में इस बात के जनमतसंग्रह होते हैं कि जनता किस प्रधानमन्त्री द्वारा शासित होना चाहती है। उदाहरणार्थ, ग्लडस्टन ने सन् १८५७ के साधारण चुनाव के समय यह स्पष्ट कहा था कि 'देश को यह निश्चित करना है कि पार्लियामेंट को उसे प्रधानमन्त्री बनाना है या नहीं। १८८० के साधारण चुनाव में इंग्लैंड की जनता के सामने यही प्रश्न था कि वह 'ग्रेड वक्मफील्ड द्वारा या ग्लडस्टन द्वारा शासित होना चाहती है। इसी प्रकार सन् १९०५ में चर्चिल ने जनता से अपने को पुनः निर्वाचित करने की अपील की थी। चुनावों में सम्बन्धी एक प्रकार की दंगा में जो व्यक्ति प्रधानमन्त्री होता है उसकी स्थिति दलीय महत्व की न होकर राष्ट्रीय महत्व की हो जाती है और उसकी स्थिति का यह राष्ट्रीय रूप प्रधानमन्त्री के महत्व का एक प्रमुख कारण बन जाता है।

अब अनेक व्यावहारिक सुविधाओं के कारण भी उसकी स्थिति का महत्व बढ़ जाता है। मन्त्रियों की नियुक्ति करने व उन्हें मन्त्रिमण्डल से हटाने में अन्तिम निर्णय प्रधानमन्त्री के हाथ में ही रहता है। विभागों का वितरण भी प्रधानमन्त्री ही करता है। मन्त्रियों के भेगों का निवटारा भी वही करता है। राष्ट्रीय मामलों में दंगा का प्रमुख प्रवक्ता भी वही होता है। वह मन्त्रिमण्डल से परामर्श अवश्य करता है, फिर भी समझ का विघटन कब होगा, इस सम्बन्ध में अन्तिम निर्णय भी उसी के हाथों की बात होती

है। इन सब कारणों से प्रधानमंत्री राष्ट्र का सबसे प्रमुख व्यक्ति बन जाता है और स्थिति असाधारण महत्व की हो जाती है।

पर इस सम्बन्ध हमें यह अवश्य स्मरण रखना चाहिए कि उसकी स्थिति दलीय प्रणाली से बंधी हुई है। जब तक वह अपने राजनयिक दल का नेता रहता है, और जब तक उसे लोकमन का बहुमत का समर्थन प्राप्त रहता है, तभी तक उसका स्थिति वह रहती है जिसे कारण उस राष्ट्रीय महत्व का व्यक्ति समझा जाता है। उमाही वह दल का समर्थन में बचता होता है तथा लोकमन में उसका बहुमत समाप्त हो जाता है, उसका सम्पूर्ण महत्व समाप्त हो जाता है और उसका हाल रमजे मरदान्द जैसा होता है। इसलिए अपना महत्व बनाए रखने के लिए प्रधानमंत्री का व्यक्तित्व बचाना पड़ता है, जिससे देश में उसका उचित सम्मान हो सके और उस आवश्यक समय प्राप्त बना रहे। यही कारण है कि उसके पद का विषय में यह कहा जाता है कि उसके पद का महत्व कानून द्वारा उसे प्रदाय किया गया किन्हीं अधिकारों के कारण नहीं होता बल्कि उसके पद का महत्व वही होता है, जो पद का अधिकारी अपने व्यक्तित्व द्वारा अपने लिए अर्जित करता है। जैसा जॉर्जिस न हम सम्बन्ध में कहा है 'उसका पद आवश्यक रूप से बनी बनता है, जो उसका अधिकारी उसे बनाना चाहे।' ¹

प्रधानमंत्री की स्थिति की वाञ्छनीयता

इस प्रश्न में एक प्रश्न और उठता है और वह प्रश्न यह है कि प्रधानमंत्री की उक्त प्रकार की स्थिति वाञ्छनीय है कि नहीं। इस सम्बन्ध में कुछ लोगों का मत है कि वह वाञ्छनीय है, क्योंकि यह लोकतन्त्र के सिद्धान्त के विपरीत है और अपनी उक्त स्थिति के कारण प्रधानमंत्री अधिनायक जैसा व्यवहार कर सकता है। लोकतन्त्र का आधार समानता है। अतः जो स्थिति प्रधानमंत्री का अर्थ मंत्रियों से बढ़कर का सम्पूर्ण शासन सूत्र में सबसे प्रमुख बना देती है, उसे लोकतन्त्र की दृष्टि से वाञ्छनीय नहीं कहा जा सकता। इस मत के समर्थकों का मत है कि मन्त्रिमण्डल के सभी मंत्रियों की स्थिति समानता की होनी चाहिए जैसी स्विट्जरलैण्ड में होती है, जहाँ कार्यकारिणी बहुता (plural) होती है और मंत्रियों की स्थिति इतनी समानता की होती है कि प्रधानमन्त्रित्व सभी मंत्रियों को बारी बारी से मिलता है। पर यह विचार औचित्यपूर्ण नहीं है, क्योंकि प्रधानमंत्री की उक्त प्रकार की स्थिति का कुछ निश्चित लाभ हैं। इसका पहला लाभ यह है कि वह मन्त्रिमण्डल को एक स्काई के रूप में बनाए रखता है। वह मंत्रियों के बीच सामंजस्य रखता है। मंत्रियों में मतभेद होने पर अपनी स्थिति के कारण उसका उचित समाधान कर सकता है। यदि उसकी स्थिति पूर्णतः अर्थ मंत्रियों जैसी होती, तो अर्थ मन्त्री आसानी से उसकी बात मानने के लिए तैयार

1 His office is necessarily what the holder chooses to make it' —Jennings

न हाते और वह अधिकारपूर्वक उनके मतभेदों का समाधान न कर सकता। परिणाम यह होता कि मन्त्रिमण्डल में आपसी फूट का बोलबाला रहता, जिसका प्रभाव प्रशासन पर भी पड़े बिना न रहता। प्रधानमन्त्री की इस स्थिति का दूसरा लाभ यह है कि उसके कारण सामूहिक उत्तरदायित्व का निर्वाह सरलता से होता रहता है। मन्त्रीगण एक सुगठित समूह के रूप में कार्य कर, यह सभी सरलता से सम्भव हो सकता है, जब उन्हें एक सूत्र में बांधने वाला उनका कोई नेता हो। प्रधानमन्त्री उनके नेता के रूप में उन्हें एक बनाए रहता है और उत्तरदायित्व की सामूहिकता का निर्वाह आसानी से होता रहता है। प्रधानमन्त्री की स्थिति का तीसरा महत्वपूर्ण लाभ यह है कि उससे सरकार गतिशील व स्थायी बनी रहती है। प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल के नेता के रूप में एक तो मन्त्रिमण्डल में फूट नहीं पड़ा देता और इस प्रकार सरकार को स्थायी बनाने का कार्य करता है दूसरे वह सांसदन के बहुमत दल के नेता के रूप में बहुमत दल का भी सरकार के साथ बंधन रखता है, जिससे सरकार को अपने अस्तित्व के स्थायित्व पर विश्वास बना रहता है और वह अपने कार्यक्रम इच्छापूर्वक क्रियान्वित कर सकती है। इस प्रकार हम देखते हैं कि प्रधानमन्त्री की स्थिति की महत्ता समदीय लोकतन्त्र में सुशासन की दृष्टि में भी आवश्यक है।

SELECT READINGS

Finer	Governments of Greater European Powers
	The Theory and Practice of Modern Government
Jennings	The British Constitution
	Cabinet Government
Keith	British Cabinet System
Laski	Parliamentary Government in England
Lowell	The Government of England
Morrison	Government and Parliament
Muir	How Britain is Governed
Ogg	English Government and Politics
Ogg and Zink	Modern Foreign Governments

रहता है। वित्त मन्त्रालय के ग्राह्य म्याई मयुक्त मन्त्रिका म तन्त्र ग्रन्थ मोर मन्त्रा (Home Civil Service) का अधिपन होता है। यह मन्त्रा सेवा के मामला में तथा नियोजन तथा उनकी प्रमुख नियुक्तिया के विषय में प्रधानमन्त्री का परामर्श देता है। वित्त मन्त्रालय तान मन्त्रा की भर्ती के विषय में निर्धारण व उनमें मन्त्रा के वेतन के लिए उत्तरदायी होता है। वमचारियों की मन्त्रा का निधारण, उच्च पन्ना के स्तरों का बढ़ाना, भर्ती के बाद तान-सेवा के प्रशिक्षण आदि की व्यवस्था वित्त मन्त्रालय ही करता है। वित्त विभाग होने काहिय तथा उनमें अन्तर्गत काय का विभाजन गया जाना चाहिये, यह मन्त्रा तान करना भी वित्त मन्त्रालय का काय होता है।

लोक सेवा के विविध वर्ग

लोक सेवा के अधिकारियों में अनेक प्रकार के वर्ग सम्मिलित होते हैं। उनकी माधारण व तबनीरी मापनार्थ विविध प्रकार की जाती हैं। लोक सेवा के प्रमुख विविध वर्ग निम्न प्रकार हैं—

(१) प्रशासनिक वर्ग (Administrative Class)—यह वर्ग नीति निमाण के काय में मन्त्रिया का परामर्श देता है। यह वर्ग अपन पिछले अनुभव के आधार पर मन्त्रिया का यह भी प्रताता है कि अमुक नीति का पायान्वित करन के क्या परिणाम हाने। इस वर्ग के वमचारियों की मन्त्रा लगभग २५५० है और इन लाना की भर्ती विश्वविद्यालय के स्नातकों में से की जाती है।

(२) कायपालय वर्ग (Executive Class)—इस वर्ग का दायित्व निधारित नीति के अनुमार दैनिक नासन काय का संचालन करना होता है। इस वर्ग के वमचारियों को भर्ती के बाद विनिष्ट कायों के करन के लिये उचित प्रशिक्षण भी दिया जाता है। इनकी मन्त्रा लगभग ७३००० है।^२

(३) विशिष्ट वर्ग (Specialist Class)—इस वर्ग के वमचारों का विनिष्ट सेवाओं का काय करत हैं, जिनका संचालन अर सरकार द्वारा किया जाने लगा है। इस वर्ग में अकाउन्टेन्ट, आर्चीटेन्ट, डाक्टर, इंजीनियर, वकील सर्वेयर तथा वैज्ञानिक लाग होते हैं। उनकी मन्त्रा लगभग ११०,००० है।^३

(४) लिपिक वर्ग (Clerical Class)—नासन संचालन में निखने पन्ना का जो काय होता है उसे यह वर्ग करता है। इस वर्ग के वमचारियों का काय हिसाब तयार करना, रिकाड रखना व अन्य प्रकार से उच्च अधिकारियों की सहायता करना होता है। यह वर्ग सबसे अधिक बड़ा है तथा इसमें वमचारियों की मन्त्रा १२६००० है।^४

(५) सहायक लिपिक वर्ग (Ancillary Clerical Class)—इस वर्ग में सहायक लिपिक, टाइप करने वाले, शीटहेण्ड टाइप करने वाले, डुप्लीकेटर चलाने वाले आदि सम्मिलित होते हैं। इनकी मन्त्रा लगभग १०६,००० है।^५

(६) सन्देश वाहक व निम्न वर्ग (Messengerial and Minor Class)—इस वर्ग में सन्देश वाहक के अतिरिक्त बागज रखन वाले, कार्यालय साफ करने वाले तथा अन्य ऐसे ही कमचारी सम्मिलित हैं तथा इनकी संख्या लगभग ३४,००० है।¹

उपयुक्त के अतिरिक्त विभागीय वर्ग (Departmental classes) भी होते हैं, जिनके लिये भर्ती पृथक्-पृथक् विभागों की आवश्यकताओं के अनुसार की जाती है। डाक विभाग, टेलीफोन विभाग, फवटरी इन्स्पेक्ट्रेट व स्कूल इन्स्पेक्ट्रेट इसके उदाहरण हैं।

उत्तरी आयरलैण्ड की लोक सेवा

उत्तरी आयरलैण्ड की सरकार की लोक सेवा का एक पृथक् संगठन है। यह उन कार्यों का प्रतिपादन करता है, जिन्हें सन् १९२० के गवर्नमेंट ऑफ आयरलैण्ड एक्ट के अन्तर्गत उत्तरी आयरलैण्ड की सरकार के सिपुद कर दिया गया है। उत्तरी आयरलैण्ड की लोक सेवा का संगठन प्रायः ग्रेट ब्रिटन जसा ही है, तथापि उसके लिये भर्ती आदि के लिये एक पृथक् लोक सेवा आयोग की व्यवस्था है।

वैदेशिक सेवा

राजकीय वैदेशिक सेवा (Her Majesty's Foreign Service)—सरकारी लोक सेवा की एक पृथक् शाखा है। इसके कमचारियों की संख्या लगभग ४००० है।² वैदेशिक सेवा के भी विविध वर्ग हैं। गृह लोक सेवा के प्रशासकीय वर्ग में मिलती जुलती वैदेशिक सेवा का 'ए' वर्ग है, न्यायपालक व लिपिक वर्ग से मिलता जुलता 'बी' वर्ग तथा ट्राइपिंग वर्ग से मिलता जुलता 'सी' वर्ग है। वैदेशिक सेवा का 'डी' वर्ग विदेशों में दूतावासों पर सुरक्षा काय करता है तथा 'टी' वर्ग तकनीकी काय का प्रतिपादन करता है। 'ए', 'बी' तथा 'सी' वर्ग के कमचारी दौत्य (diplomatic), व्यापारिक (commercial) तथा सूचना (information) सम्बन्धी सभी प्रकार के कार्यों पर लगाय जा सकते हैं।

कमचारियों की भर्ती

गृह व विदेश की सम्पूर्ण लोक सेवा के सदस्यों की भर्ती का काय एक लोक सेवा आयोग के हाथ में रहता है। वह स्वतन्त्र रूप से कमचारियों की भर्ती का काय करता है। लोक सेवा आयोग के सदस्यों की नियुक्ति राजा द्वारा सरकार के परामर्श से की जाती है। कमचारियों की भर्ती खुली प्रतियोगितात्मक परीक्षाओं द्वारा की जाती है, जिसमें लिखित परीक्षा या साक्षात्कार अथवा दोनों ही होते हैं। सेवा आयोग परीक्षाओं के पाठ्यक्रम व तत्सम्बन्धी नियमों का निर्माण करता है। अस्थाई कमचारियों की भर्ती विभागों द्वारा स्वयं ही कर ली जाती है।

प्रशिक्षण

प्रशासन के प्रत्येक बड़े विभाग का एक प्रशिक्षण अधिकारी होता है। उसके

¹⁻² See 'Britain, an Official Hand Book, 1963 edition, p 67

नीचे अनेक प्रशिक्षक होते हैं, जो कमचारियों का साधारण व तकनीकी दोनों प्रकार का प्रशिक्षण देते हैं। भर्ती होने वाले कमचारियों को तो विविधतः प्रशिक्षण दिया ही जाता है, नौकरी करते हुए कमचारियों को भी माध्यमिक शिक्षण (refresher courses) दिये जाते हैं। प्रशिक्षण पारस्परिक जाता, विनिष्ट मामला के अध्ययन, सैनिक फिटनेस तथा विविध प्रशासन कार्यालयों की कार्य प्रणाली के अध्ययन द्वारा दिया जाता है। नौकरी के प्रारम्भ के समय में अधिकारियों की बदली एक विभाग से दूसरे विभाग को तथा एक शाखा से दूसरी शाखा को कर दी जाती है जिससे उन्हें अधिक से अधिक स्थानों के प्रशासन का अनुभव प्राप्त हो सके। अधिकारियों को देश विदेश की यात्रा करने का भी अवसर प्रदान किया जाता है, जिससे उनका प्रशासन सम्बन्धी ज्ञान बढ़ सके। उन्हें विश्वविद्यालयों व अन्य शिक्षा-संस्थाओं में अध्ययन करने का अवसर भी दिया जाता है। प्रशिक्षण कार्य का संगठन वित्त मंत्रालय के प्रशिक्षण व शिक्षा विभाग (Training and Education Division) द्वारा किया जाता है। यह विभाग प्रशासनिक, कार्यपालक, वैज्ञानिक व अन्य प्रकार के पाठ्यक्रमों का संचालन करता है। इसके अतिरिक्त यह विभाग प्रशिक्षक (Instructors), अधीक्षकों (Superintendents) तथा सचिवों (Secretaries) को प्रशिक्षित करता है।

पदोन्नति

स्थाई लोक सेवा में भर्ती होने वाले कमचारियों के लिये साधारणतः दो वर्ष का समय उम्मीदवारी का रखा जाता है। इसके पूरे होने पर उन्हें स्थाई कर दिया जाता है। यह पदोन्नति विभागीय कमचारियों के लिए खुली प्रतियोगितात्मक परीक्षाओं द्वारा भी होती है और बिना परीक्षाओं के वरियता (Seniority) व योग्यता (Fitness) के आधार पर भी होती है। प्रशासनिक वर्ग के लिए की गई प्रत्येक पदोन्नति की स्वीकृति वित्त मंत्रालय द्वारा होना आवश्यक होता है तथा अत्यंत उच्च पदों के लिए की गई पदोन्नतियों के विषय में प्रधानमंत्री की स्वीकृति आवश्यक होती है।

नौकरी की शर्तें

कमचारियों की नौकरी की शर्तें (Conditions of Service) क्या हैं इसका निर्णय राष्ट्रीय चिट्ठले काउंसिल (National Whitley Council) द्वारा किया जाता है। इस समिति में सरकार व कमचारी दोनों के ही प्रतिनिधि होते हैं। विभिन्न विभागों के कमचारियों की नौकरी की शर्तों के विषय में चर्चा करने का अधिकार कमचारियों के विविध संघों को प्राप्त है।

साधारण रूप से सभी सरकारी कमचारी इतना वेतन पाते हैं, जितना वेतन वही काम के लिये उन्हें अर्थ प्राप्त हो सकता है। उन्हें वार्षिक वेतन वृद्धि भी मिलती है। कानूनी रूप से कमचारा यद्यपि राजा की सदेच्छा पर नौकरी में रह सकते हैं, तथापि निश्चिन्त समय के लिए उन्हें अपनी नौकरी की सुरक्षा प्राप्त होती

है। अतः उसे पेंशन भी मिलती है। कमचारियों के काय के घट निश्चित हैं। निश्चित समय से अधिक काय करने वाले कमचारियों को अतिरिक्त वेतन दिया जाता है। लन्दन में प्रति सप्ताह कायकाल ४२ घट व प्राता में ४४ घटे हैं। वार्षिक छुट्टियों की व्यवस्था विविध प्रकार की है, पर अधिकतम छुट्टी प्रतिवर्ष ३० दिन मिलती है। राष्ट्रीय बीमा से प्राप्त लाभ को छोड़कर, प्रतिवर्ष ६ महीने की पूरा वेतन की छुट्टी तथा कम वेतन पर प्रत्येक ४ वर्ष में एक वर्ष की छुट्टी बीमारी के कारण दी जा सकती है।

मन्त्रिगण व लोक सेवा

मन्त्रियों की प्रशासनिक अनभिज्ञता

इंग्लैण्ड में शासन गृह के संचालन करने वाले लोग दो प्रकार के हैं। पहले प्रकार के लोग वे हैं जिन्हें मन्त्री कहा जाता है। वे अपने अपने विभाग के अध्यक्ष होते हैं। ये लोग प्रशासनिक मामलों के विशेषज्ञ नहीं होते और उन्हें प्रशासन सम्बन्धी बारीकियों का ज्ञान नहीं होता है। यही कारण है कि उन्हें अमेच्योर (amateurs) कहा जाता है, जिसका तात्पर्य यह होता है कि वे लोग एस. पेरोवर प्रशामक नहीं होते, जिन्हें प्रशासन सम्बन्धी कोई प्रशिक्षण दिया गया हो अथवा जिन्हें प्रशासन का पर्याप्त अनुभव हो, बल्कि वे केवल राजनैतिक प्रशासक होते हैं, जिनका प्रशासन सम्बन्धी ज्ञान प्रायः स्थूल होता है।

मन्त्रियों के लिये यह स्वाभाविक भी है कि उनका प्रशासन सम्बन्धी ज्ञान स्थूल हो और वे प्रशासन के विनोदज्ञ न हों, क्योंकि मन्त्रिपद पर उनकी नियुक्ति राजनैतिक आधार पर होती है, प्रशासनिक आधार पर नहीं। राजनैतिक दल में उनकी स्थिति, प्रधानमन्त्री की दृष्टि में उनका महत्व तथा उनकी साधारण बौद्धिक योग्यता, इन सबके आधार पर उन्हें मन्त्रिपद दिया जाता है। जसा सिडनी लो ने कहा है, "वित्त मन्त्रालय में द्वितीय श्रेणी के लिपिक का पद प्राप्त करने के लिये, एक नवयुवक को अकगणित की परीक्षा में अवश्य उत्तीर्ण होना पड़ेगा, पर वित्तमन्त्री अर्धेड उम्र का एक ऐसा साधारण व्यक्ति भी हो सकता है, जो अका के विषय की अपनी उस थोड़ी बहुत जानकारी को भी भूल चुका हो, जो उसने ईटन अथवा आक्सफोर्ड में प्राप्त की हो और दशमलव में लगाये गये खजाने के हिसाब के उसके सामने रखे जाने पर अनजान की तरह उस अका का मत्तलब जानने के लिए उत्सुक हो।" ¹ मन्त्रिपद की नियुक्ति के सम्बन्ध में विशेष महत्व इस बात का होता है कि व्यक्ति का राजनैतिक महत्व क्या है।

¹ A youth must pass an examination in arithmetic before he can hold a second class clerkship in the treasury but a Chancellor of the Exchequer may be a middle aged man of the world who has forgotten what little he ever learnt about figures at Eton or Oxford and is innocently anxious to know the meaning of those little dots when first confronted with treasury accounts worked out in decimals.

नियुक्ति के बाद भी उन्हें इस बात का अधिक अवसर नहीं मिलता कि उन्हें प्रशासन की वारीकियों का विशिष्ट ज्ञान हा सके। अतः मंत्री इस ओर विशेष ध्यान भी नहीं देने, क्योंकि उन्हें इस बात का कोई निश्चय पता नहीं होता कि वे कितने दिनों तक विसा विभाग के अध्यक्ष बन रहेंगे। मन्त्रिमण्डल का कार्यकाल अस्थायी होता है। व्यक्तिगत मंत्रियों का कार्यकाल तो और भी अनिश्चित व अस्थायी होता है, क्योंकि मन्त्रिमण्डल के बन रहने पर भी मन्त्रों की नियुक्ति समाप्त हो सकती है। अतः कुछ तो अवसर न मिलने के कारण और कुछ रूचि की कमी के कारण यह प्रायः सम्भव नहीं होता कि मन्त्रिमण्डल प्रशासनिक विशेषज्ञ हा सके। यही कारण है कि इस बात को लोकमत का सिद्धांत माना जान लगा है कि मन्त्रिमण्डल प्रशासन के विशेषज्ञ नहीं होते।

लोक सेवकों के प्रशासनिक ज्ञान की विशिष्टता

शासन-सूत्र के चलाने वाला दूसरा वर्ग लोक सेवकों (Civil Servants) का होता है। ये लोग प्रशासन के विशेषज्ञ (Experts) होते हैं, क्योंकि उनका प्रशासन सम्बन्धी प्रशिक्षण व अनुभव उन्हें शासन काय का विशेषज्ञ बना देता है। उनकी नियुक्ति योग्यता के आधार पर की जाती है। उन्हें प्रशिक्षण भी दिया जाता है। नौकरी में आने के बाद भी उन्हें प्रशिक्षण विशेषज्ञ ज्ञान का पर्याप्त अवसर मिलता है। एक बार योग्यता सम्बन्धी परीक्षा में उत्तीर्ण होकर यह निश्चय हो जाता है कि उन्हें स्थायी रूप से प्रशासन के ही किसी पद पर काम करना है। अतः उनकी अभिरूचि प्रशासन के सम्बन्ध में अधिक में अधिक ज्ञान प्राप्त करने की रहती है, क्योंकि उनके अधिकाधिक ज्ञान प्राप्त करने पर ही उनकी पदोन्नति निर्भर करती है। इस प्रकार एक ही प्रकार का काम अधिक दिनों तक करते रहने के कारण, अधिकाधिक ज्ञान प्राप्त करने के उपयुक्त अवसर की प्राप्ति के कारण तथा अपनी अभिरूचि के कारण लोक सेवा के सदस्यों की स्थिति ऐसी बन जाती है कि वे प्रशासनिक विशेषज्ञ हो जाते हैं और मंत्रियों को प्रशासन चलाने के लिए प्रशासन की वाग्यिकियों के लिये उन पर प्रायः पूर्णतः निर्भर होना पड़ता है।

मंत्रियों का प्रशासन विशेषज्ञ न होना क्या उपयोगी है ?

परन्तु हमें यह भी नहीं समझना चाहिए कि विशेषज्ञ न होने से मन्त्री लोगों का प्रशासन की दृष्टि से कोई महत्व नहीं होता। विशेषज्ञ न होते हुए भी प्रशासन के लिए उनकी उपयोगिता होती है। प्रशासन के लिये वे उपयोगी इसीलिये और अधिक होते हैं कि वे प्रशासन के विशेषज्ञ नहीं होते। मंत्रियों का पहला कार्य सावजनिक हित व लोकमत के अनुसार प्रशासन की नीतियों का निर्धारण करना होता है। मंत्रियों को यह भी देखना होता है कि उनकी नीतियों व प्रशासन के कार्यों की प्रतिक्रिया साधारण जनता पर क्या होती है। इस सबके लिये यह आवश्यक है कि मन्त्री नाग लोक सेवा के सदस्यों की तरह प्रशासन विशेषज्ञ न हों, अर्थात् नाग सेवा के लोगों की तरह वे भी कार्यालय की फायलों के बीड़े ही बनकर रह जायेंगे।

व्यापक दृष्टिकोण के साथ न तो व नीतिया का निर्धारण ही कर सकेग, न प्रशासन का मंचालन, निर्देशन व नियंत्रण ही इस प्रकार कर सकेग कि उससे दश की वास्तविक सेवा हो सके । व भली प्रकार यह भी नहीं देख सकेंग कि उनकी नीतियो व प्रशासन के कार्या की प्रतिक्रिया साधारण जनता पर क्या हो रही है । यदि मंत्री लोग लोक सेवा के सदस्यों की ही तरह हो जायेग, तो फिर निस्स्वाच होकर व जनता में मिलकर वे उनके दुःख-दद को अपना दुःख दद नहीं बना सकंग । परिणामस्वरूप प्रशासन व सावजनिक आवश्यकताओं का वह सामञ्जस्य नहीं हो सकंगा, जिसका होना लावतनीय प्रशासन की पहली आवश्यकता है । रमजे मकडानलड ने कहा है कि 'मन्त्रिमण्डल जनता व विपक्ष तथा सिद्धांत व व्यवहार को जोड़ने वाला पुल है ।'¹ ऑग ने कहा है कि "मन्त्री का विभाग व सावजनिक के बीच मध्यस्थ के रूप में कार्य करना चाहिये, जिससे प्रथम का सम्बन्ध व लावतनीय से बना रह तथा द्वितीय का प्रशासन की आवश्यकताओं व समस्याओं का जान बना रह ।"² यह नभी सम्भव हो सकता है, जब प्रशासन विधेयों की तरह मन्त्री लोग प्रशासन की वारीकिया में वरी रह और वे प्रशासन के विधेयों की तरह नहीं, वरन् लोकप्रिय मन्त्रियों की तरह काम कर ।

मन्त्रिपद की दूसरी आवश्यकता यह है कि मन्त्री लोग विभागीय हितों के साथ साथ समष्टि रूप से भी प्रशासन के हितों का ध्यान रख । जाग का कथन है कि 'उस (मन्त्री को) इस योग्य होना चाहिए कि वह अपने विभाग का समष्टि रूप में भी देख सके और सरकार की अन्य शाखाओं व विभागों के सम्बन्धों की दृष्टि से भी देख सके, औचित्य व मायताओं का उसे ऐसा मानना चाहिये कि विभाग को अपने उचित कार्य क्षेत्र तक सीमित रहने में उसका माग दशन हो सके ।'³ व्यक्तिगत रूप से प्रत्येक मन्त्री अपने-अपने विभाग के प्रशासन के लिए उत्तरदायी होता है, पर मन्त्रिमण्डल का सदस्य होने के नाते वह सम्पूर्ण प्रशासन के सुचारु संचालन के लिए भी सामूहिक रूप से उत्तरदायी होता है । अतः उसका दृष्टिकोण इतना व्यापक होना चाहिए कि वह विभागीय हितों से ऊपर उठ कर समष्टि रूप से प्रशासन के हितों का ध्यान रख सके । उसे अपने विभाग के कार्यों का अन्य विभागों के कार्यों के साथ इस प्रकार सामञ्जस्य

1 'The Cabinet is the bridge linking up the people with the expert joining principle to practice' —Ramsay MacDonald

2 'He must serve as the intermediary between the department and the House of Commons keeping one in touch with public opinion and the other informed about administrative needs and problems' —Ogg

3 'He must be able to see the department as a whole and in its relations to other departments and branches of the Government he must have a sense of proportion and values requisite to guide him in keeping the department within its proper sphere' —Ogg

करना चाहिये कि सम्पूर्ण सरकार एक ममण्टिमय इकाई के रूप में कार्य कर सके। इस सब के लिये यह आवश्यक है कि मंत्री प्रशासन की गरीबियों में फैला हुआ मनुचित दृष्टिकोण का व्यक्ति न हो, बल्कि वह सुलझे हुए व्यापक दृष्टिकोण का व्यक्ति हो। यह तभी सम्भव हो सकता है जब वह प्रशासनिक विशेषज्ञ की तरह काम न करके विभागीय प्रशासनिक पक्षों में अनभिन्न लोकप्रिय मंत्री की तरह कार्य करे। यदि ऐसा नहीं होगा तो वह मनुचित विभागवाद का दोषी सिद्ध होगा। परिणामस्वरूप विविध विभागों में मह्याग के स्थान पर प्रतिस्पर्धा उत्पन्न हो जायेगी, मद्भावना व सामंजस्य समाप्त हो जायेगा तथा अतिविभागीय प्रतिगमन व असहयोग के परिणामस्वरूप शासनतंत्र का चलना असम्भव हो जायेगा।

मनिपद की एक अन्य प्रमुख आवश्यकता यह है कि मंत्रियों का लोकमदन के प्रति उत्तरदायी होना चाहिए। इस के लिए यह आवश्यक है कि हृदय में लोकमदन व उसके सदस्यों के प्रति आदर की भावना हो। यदि मन्त्रिगण विशेषज्ञ होंगे तो यह सम्भव है कि वे अपने को इतना महान् समझने लगें कि साधारण विधायकों के प्रति उत्तरदायी होने के विचार को ज्ञान को अज्ञान के समान भुक्तन के समान समझने लगें और वे इस बात को पसन्द न कर कि साधारण विधायक मन्त्रों में उनके स्वामित्व की तरह उनसे प्रश्न पूछें। इस प्रकार मंत्रियों के विशेषज्ञ होने का परिणाम यह हो सकता है कि उनके हृदय में उत्तरदायित्व की भावना के स्थान पर निरंकुशता की भावना रहने लगे और ससदीय शासन प्रणाली का ही भारी ठेग पहुँचे।

इस प्रकार हम देखते हैं कि यदि मंत्रियों का लोकतन्त्र का वास्तविक चाह बनना हो, उन्हें पारस्परिक सहयोग पर आधारित एक इकाई के रूप में कार्य करने वाल मन्त्रिमण्डल का सदस्य बन कर कार्य करना है और अपने को सरकार के नाने प्राप्त शक्ति का प्रयासी समझते हुए लोकमदन के प्रति उत्तरदायी होकर रहना है, तो यही अधिक अच्छा है कि वे प्रशासनिक विशेषज्ञ न होकर ऐसे व्यवहार कुशल मंत्री हों, जो अपने को सरकारी लाजपोतागारी के जाल से अलग रक सकें तथा दृष्टिकोण की व्यापकता के साथ लोकमत का उचित आदर करते हुए प्रशासनिक कुशलता व नीतिनैतिक उचित सामंजस्य बनाये रखकर शासन भार संभाल सकें। लोक सेवा के कार्य का महत्व

लोक सेवा के कार्य के दो पहलू हैं। उनके कार्य का पहला पहलू अपने अनुभव से मंत्रियों को उनके कार्य में सहायता करना है। मंत्री जिस विभाग का कार्य भार संभालते हैं, उसके लिये वे प्रायः नये होते हैं। लोक सेवा के प्रशासन के स्थायी व्यक्ति होते हैं। प्रशासन का उनका अनुभव मंत्रियों को अपेक्षा अधिक होता है। अब उनके कार्य का एक पहलू यह है कि वे मंत्रियों को अपने अनुभव के आधार पर विविध कार्यों व योजनाओं के सम्बन्ध में परामर्श दें, जिसमें व व्यावहारिक हो सकें। लोक सेवा के कार्य का दूसरा पहलू यह है कि मंत्रियों द्वारा निश्चय की हुई योजनाओं का क्रियान्वित करें। सरकार की सभी योजनाओं की सफलता सात मंत्रियों के मंत्रिय

सहयोग पर निर्भर रहती है। अतः लोक सेवकों के काय का तीसरा पहलू यह है कि सार्वकारी योजनाओं का क्रियार्थित करने में पूरी प्रशासनिक शक्ति को जुटा कर अपने मन्त्रिय सहयोग से उन्हें सफल बनाय।

लोक सेवा की तटस्थता

अपने उक्त प्रकार के काय के सफल प्रतिपादन के लिये लोक सेवा की एक अन्य आवश्यकता यह है कि लोक सेवा के सदस्य राजनैतिक रूप में तटस्थ रहें। इंग्लण्ड की लोक सेवा की यह एक प्रमुख विशेषता है कि वह राजनैतिक दृष्टि से तटस्थ है। इंग्लण्ड की लोक सेवा की इसी विशेषता को ध्यान में रखते हुए सर एडवर्ड ब्रिजेज ने यह कहा था कि 'लोक सेवक सच जोवा में कम से कम राजनैतिक होता है, यद्यपि वह विभागीय अनुभव जिसका वह प्रदर्शन करता है उन सच बातों का मिला जुटा पुंज होना है, जो ममान रूप से सभी राजनैतिक दलों की होती है। यह एक ऐसी वस्तु है, जो प्रत्येक राजनैतिक दल की नीति से अलग होती है और लोक सेवा के सदस्य को प्रायः स्वभावन ही दूरगत राजनीति से विमुख बना देती है।¹ चाहे किसी राजनीतिक दल की सरकार बन, उनका काय पूरी लगन से उस सरकार की सेवा करना जाना है जो पदस्थ होती है। यही कारण है कि सरकारी कर्मचारी सरकार के बदलने से उदले नहीं जाते। लोक सेवा के लिये जिस प्रकार अपने नागरिक अधिकारों का प्रयोग कर, जिससे उनके राजकीय पक्ष के काय में किसी प्रकार की कठिनाई न हो, इसकी व्यवस्था के लिये एक महत्ता (Code) का निर्माण कर लिया गया है, जिसके अनुसार लोक सेवकों को चलना पड़ता है।

मन्त्रियों व लोक सेवकों का सम्बन्ध

मन्त्रियों व लोक सेवकों का क्या सम्बन्ध है, यह एक अत्यन्त मनोवेदपूर्ण विषय है। यह प्रायः सभी मानते हैं कि प्रशासन के क्षेत्र में लोक सेवकों का स्थान बड़े महत्त्व का है और मन्त्रियों के क्रिया कलाप पर उनका बड़ा प्रभाव रहता है। पर वृद्ध योग इस सम्बन्ध में यहाँ तक कह सके हैं कि मन्त्री लोग लोक सेवकों के हाथ के खिलाफ होकर काय करते हैं। रमजे म्योर का मत है कि नीति निर्माण, निणय व उनके क्रियार्थक में मन्त्रियों पर लोक सेवकों का प्रभाव इतना अधिक रहता है कि मन्त्रियों का लोक सेवकों के हाथ की बंठपुतली मात्र समझ जाना चाहिये। उनका कहना है कि "जब तक मन्त्री कोई प्रशासिक गंधा न हों या वह असाधारण विवेक, शक्ति व साहस का व्यक्ति न हों (और सफल राजनीतिज्ञों में इन तीनों ही प्रकारों के

¹ 'The civil servant is perhaps the least political of all animals, since the departmental experience of which he is the exponent is part of the stock of things which are common to all political parties. It is something which stands apart from the creed of any political party and thus makes a civil servant avert himself almost instinctively, from party politics.' —Sir Edward Bridges

लोग प्रायः नहीं होते), सौ म से नियानव मामलो म वह कमचारियों के विचार का स्वीकार कर लेता है और अकित पक्ति पर हस्ताक्षर कर देता है।¹ और लाम्की का मत है कि मंत्री लोग कितने ही अनभिन्न व अपन-अपने विभाग के लिए नियम नहीं बनाते, नीति निर्धारण व नियम बनाने म व बहुत कुछ कर सकते व करते हैं। उनके मतानुसार दोनों का सम्बन्ध वस्तुतः उनके व्यक्तित्व पर आधारित है। यदि मंत्री व्यक्तित्व गतिशील है, तो वह लोक सेवा के लोगों पर हावी रहगा, पर यदि मंत्री कोई ढोला-ढाला व्यक्ति है, तो उस अपन अधीन लोक सेवा के लोगों के द्वारा पर चलना पड़ेगा। प्रत्येक मंत्री लोक सेवा के लोगों के हाथ का खिलौना होता हो, एमा लास्की स्वीकार नहीं करते।

मन्त्रियों की ऐसी विषमता में यह नियम बनाना कि दोनों में से कौन अधिक प्रभावित होता है, सरल नहीं है। वैधानिक स्थिति यही है कि अंतिम उत्तरदायित्व मंत्रियों का ही है। वे ही मंत्रिमण्डल द्वारा किय गये नियमों की मीमांसा के अंतर्गत अपने अपने विभाग की नीति का निर्धारण करते व लोक सेवा के माध्यम से उसका क्रिया वय करते हैं। ऐसी स्थिति में लोक सेवा मंत्रियों पर हावी होने की कोई गुंजाइश नहीं है जब तक कि मंत्री स्वयं स्वच्छा से अथवा अनजान उहे इस बात का अवसर न दे।

मंत्रियों पर लोक सेवकों का प्रभाव

पर फिर भी मंत्रियों को लोक सेवा के लोगों के सहयोग की आवश्यकता नीति निर्धारण व योजनाओं का प्रावृप बनाने से लेकर, उनकी अंतिम सफलता तक सदा बनी रहती है। शासन सूत्र में वस्तुतः उनका बड़ा प्रभाव रहता है और उसका कुछ प्रमुख कारण हैं।

मंत्री लोग प्रशासन के विशेषज्ञ नहीं होते और लोक सेवक उनके विशेषज्ञ होते हैं। अतः मंत्रियों को लोक सेवा के विशेषज्ञों से अनेक मामलों में परामर्श लेना पड़ता है। प्रशासन का तकनीकी पक्ष मंत्रियों के समक्ष लोक सेवा के द्वारा ही प्रस्तुत करते हैं। इस प्रकार चूंकि मंत्री लोग प्रशासन की वारीकियों के विषय में अनभिन्न होते हैं और लोक सेवक उसके विशेषज्ञ होते हैं, प्रथम को स्वभावतः द्वितीय का प्रभाव में रहना पड़ता है।

लोक सेवा के लोगों के प्रभाव का दूसरा कारण यह है कि मंत्रियों को लोक प्रशासन की किसी बात को प्रयोग पर नहीं छोड़ना चाहते। ऐसा करने से उनकी वृष्टि प्रकट होती है, जिससे उनका व उनके राजनैतिक दल का नविष्य विग्र होता है। अतः

¹ Unless he (minister) is either a self important assistant or a man of quite exceptional grasp power and courage (and both types are uncommon among successful politicians) he will in ninety-nine cases out of a hundred simply accept their (officials) view and sign on the dotted line
—R

अपने ऊपर व अपने राजनैतिक दल के ऊपर दोषारोपण न होने पावे, इसके लिए वे लोग प्रत्येक काय को लोक सेवा के विशेषज्ञों से परामश लेकर करना ही अधिक अच्छा समझते हैं।

मंत्रियों के समक्ष जो प्रशासनिक समस्याएँ आती हैं, वे सब नयी नहीं होती। वे प्रायः पहले से चरती हुई होती हैं। अतः उनका सम्बन्ध न आगे की योजना बनाने के लिये यह जानना आवश्यक होता है कि उनके सम्बन्ध में पहले क्या-क्या किया गया और उसका क्या परिणाम हुआ। चूँकि इस जानकारी के बिना आगे का कार्य-क्रम सफलतापूर्वक नहीं चल सकता, अतः मंत्रियों को लोक सेवा के परामश पर निर्भर होना आवश्यक होता है। जमा लास्की ने कहा है, "नया मंत्री अपने कार्य का आरम्भ पूर्णतः नये रूप से नहीं करता, जिस दिन से वह कार्यभार सम्भालता है, उसे उन नीतियों के विषय में नियंत्रण करने पड़ते हैं जो पहले से चल रही होती हैं। उनमें से अनेक एम विषयों में सम्बन्धित होती हैं, जिसके विषय में या तो उस कुछ भी नहीं मालूम होता, या जिनके विषय में उसके ऐसे अत्यन्त साधारण विचार होते हैं, जिनका महत्वपूर्ण अभिनेता से कोई सम्बन्ध नहीं होता।"¹ अतः अपनी आगामी योजनाओं को भूत में सम्बद्ध करने के लिये और उन्हें अमरफलता में बचाने के लिये मंत्रियों को लोक सेवा के लोगों के परामश पर निर्भर होना पड़ता है और यही कारण है कि मंत्री लोग लोक सेवा के लोगों के प्रभाव में बच नहीं सकते।

क्या मंत्री लोक सेवकों के हाथ की बटपुतली होते हैं ?

इस प्रकार हम देखते हैं कि सिद्धांत रूप से यद्यपि लोक सेवा के लोगों के लिए हम बात की कोई गुंजाइश नहीं है कि वे मंत्री लोगों पर पूर्णतः हावी हो सकें फिर भी व्यवहार में मंत्रियों के क्रियाकलाप पर लोक सेवा के लोगों की छाप अवश्य रहती है। तो लोग यह मानते हैं कि मंत्री लोक सेवा के लोगों के हाथ की बटपुतली मात्र होते हैं इस त्रुटिपूर्ण धारणा का लेकर चरते हैं कि सभी मंत्री अपने कार्य से पूर्णतः अनभिज्ञ होते हैं और उन्हें जो कुछ जानकारी होती भी है, तो वह केवल बाजारू जानकारी ही होती है। पर यह बात सही नहीं है। कोई भी व्यक्ति यथायक मंत्रिपद पर नहीं पहुँचता। मंत्रिपद प्राप्त करने से पहले व्यक्ति का प्रायः ऐसी अनेक स्थितियों में काम करना पड़ता है, जिसमें उसे शासन सम्बन्धी अनेक बातों का ज्ञान होता है। अनेक व्यक्ति मंत्रिपद पर आने से पहले विविध जम्मायी व स्थायी समितियों के सदस्य अथवा समन्वय सचिव रह चुके होते हैं। इसके कारण उन्हें अनेक प्रशासनिक समस्याओं का पूरा ज्ञान होता है। यदि पहले का विराधी दल शासन में आता

¹ The new minister does not inherit a clean sheet, he has to begin making decisions upon policies already in operation from the day he takes office. Many of them relate necessarily either to matters about which he is not informed at all or about which he can have only very general views formed without relation to vital documents

है, तो अनेक मन्त्री लाग उसके छाया मन्त्रिमण्डल (Shadow Cabinet) के मदस्य रह हाते हैं। एमी दंगा म यह कहना कि मन्त्रिपद पर आन से पहले मन्त्री नोग पूणत तूय होते हैं उचित नहीं है। यह हा मकता ह कि उह समस्याओ की चारीकिया का पान न हा पर उह इतना अनुभव ता हाता ही है कि ला सभा के नागो के दिय हुए परामर्श का औचित्य व अनौचित्य दस सब और यह निणय कर सन कि अमुक परिस्थिति म क्या करना अधिक हिनार हागा। वस्तुतः जमा लास्की न कहा ह मन्त्रिपद के अधिकारी का पहना गुण सामान्य विवेक है, दूसरा मनुष्य का परसन का कला है और फिर उत यह जानना चाहिये कि आज्ञाय कमे दी जाती हैं और कन यह दसा जाना है कि उनका पानन हा रहा है।¹ मन्त्रिपद पर आने के पूव विविध स्थितिया म उन लाग न जा काय बिया होता है उनके अनुभव मे उनम सामान्य विवेक आदि उत गुण स्वभावत जा जात है। अत ऐम लाग का लिय यह आवश्यक नहीं है कि ला सभा के नागा के हाथा की कठपुतलियाँ बन कर काम करें।

दूसरी नुतिपूण धारणा जिसे लकर मन्त्रियों को लोक मदको के हाथा की कठपुतली माना जाले विचारक चलत है, यह है कि व प्रशासन का मनीत अथवा नृत्य जमी ऐसी कता समझा ह जिनका ज्ञान प्राप्त करन का निय कलाकार का विधिवत शिक्षा प्राप्त करना आवश्यक ह। पर प्रशासन की कला एमी कला नहीं है। कोई व्यक्ति जो साधारणतः तीव्र विवेक वाला व्यक्ति हो तथा जिसम दिन प्रति दिन की साधारण प्रशासनिक समस्याओ का समझने की योग्यता हा, थोड़ी-सी चतुरता वरतत हुए मन्त्रिपद का काय सँभाल सकता है। वस्तुतः लोक सभा के लागो को भी सभा प्रशासनिक समस्याओ के विषय म पूव पान नहीं हाता। व भी अपन समझ आने वाली समस्याओ का समाधान अपन सामान्य विवेक द्वारा हा करते हैं। जसा लास्की न कहा है “विभागीय अध्यक्ष जिके साथ राजनीतिज्ञ काम करत है, उसो अथ म विशेषण नहीं होत, जिस अथ म एक बडा काय चिकित्सक, एक बडा घातक चित्रित्मक अथवा एक कलाकार विशेषण हाता है। वे किसी ऐसे जगत म नहीं रहते जिसम साधारण व्यक्ति घुस ही नहीं सकता हो।² अत लोक सभा के लोग जिस प्रशासन के काय को मरलता से कर सकते हो, उमे राजनीतिज्ञ लोग परिश्रम म भी न कर सन, यह आवश्यक नहीं है। और यदि ऐसा नहीं है ता मन्त्री लोगो के लिय यह आवश्यक नहीं है कि वे लोक सभा के लोगो के हाथा की कठपुतलियाँ बनकर रह।

1 His first quality is common sense his second is art of judging men he must know how to give orders and to see that they are obeyed
—Laski

2 The heads of the departments with whom the politician deals are not experts in the sense that a great physicist, a great surgeon or a great artist is an expert They do not live in a realm into which the ordinary man cannot enter
—Laski

तीसरी त्रुटिपूर्ण धारणा जिसे लेकर मंत्रियों को लोक सेवा के हाथों की कठपुतली मानने वाले विचारक चलन है, यह है कि सब लोक सेवा प्रशासनिक विनोपन व सत्र मंत्री लोग प्रशासनिक नौसिखिया हाते हैं। पर वास्तविकता यह नहीं है। न तो सब लोक सेवा ही प्रशासन के विनोपज्ञ हात है और न सब मंत्री लोग ही नौसिखिया हात है। जितना जो मंत्री नौसिखिया हाता है, उतना वह प्रशासन विनोपनों के प्रभाव में रहता है अथवा व मंत्री जो स्वयं कुछ गाँठ की रखने वाले होते हैं, उल्टे लोक सेवा के लागू पर हावी रहते हैं।

प्रोफेसर लास्की न इस प्रसंग में मंत्रियों का तीन श्रेणियों में बाँटा है। उनके अनुसार पहले प्रकार के मंत्री व होने हैं, जिनका व्यक्तित्व गतिशाली होता है। उन समस्याओं को जो दिन प्रतिदिन उनके सामने आती हैं, वे चांग अपन सामान्य निवेक में सरलतापूर्वक समझ लेते हैं। उनके समाधान के लिये व लोक सेवा के लोग का मुह नहीं ताकते बरन् व स्वयं ही अवसर के अनुकूल निणय कर लोक सेवा के लागू का उस क्रियाचित करने का आदेश दे देते हैं। लोक सेवा के लोग एने मंत्रियों के सामने कभी भी अपनी चलान की हिम्मत नहीं कर सकते। श्री चर्चिल एने ही मंत्रियों में से हैं। उनके निणय में सर गेस्ट मौर्ट का कहना था कि "किसी विभाग में श्री चर्चिल की उपस्थिति मात्र से वहाँ के कमचारियों की भावनाय बदल जाती है।"¹

दूसरे प्रकार के मंत्री लोग लास्की के अनुसार वे होते हैं जो चाह व्यक्तित्व-शाली भले हों न हों, पर जो यह चाहते हैं कि वे सदा लोकप्रिय बन रहें। उन पर भी लोक सेवा के लागू का जादू काम नहीं करता, क्योंकि वे लोग लोक मवकों द्वारा प्रस्तुत की हुई प्रशासनिक बारीकियों की अपथा इस बात की अधिक परवाह करते हैं कि जहाँ तक हा सके जनता की समदगी में कार्य रिये जायँ। व लोक सेवा के परामर्श पर इसी दृष्टि में विचार करने हैं और उन पर निणय यंत्री ध्यान में रख कर करते हैं कि उनके निणयों का जनसाधारण पर क्या असर होगा। जसा विलियम हरकोट न लिखा है 'व लोक मवकों को यह बता देत है कि जनता क्या पसंद नहीं करती।'² इस प्रकार व कमचारीनत्र का लाकनत्रीकरण करने का आवश्यक कार्य करते हैं। ऐम मंत्री लोक सेवा के हाथों का विलोना बन कर नहीं रह सकने क्योंकि ऐमा करने से उनकी लोकप्रियता खतर में पड़ सकती है।

तीसरी प्रकार के मंत्री लास्की के अनुसार वे होते हैं जो न तो पहले प्रकार के मंत्रियों की तरह प्रतिभासम्पन्न व्यक्तित्व वाले होते हैं और जिनमें न दूसरे प्रकार के मंत्रियों की तरह लोकप्रियता की लगन हानी है। वे लोग भाग्य के सहारे बहने वाले व्यक्ति होते हैं। किसी प्रकार मंत्रिपद पर बना रहना भर उनका ध्येय होता

¹ The mere presence of Mr Churchill in a department transforms the spirit of the officials there
—Sir Robert Morant

² "They tell the civil servants what the public won't stand
—Sir William Hercourt

है। ऐसे मंत्री लोग स्वभावतः अपनी गाँठ की बहुत कम रखते हैं और प्रायः लोक सेवा के कहने पर चलते हैं। उह भी यद्यपि इस बात का ध्यान रखना पड़ता है कि उनसे मन्त्रालय के कार्य दन के कार्यक्रम के अनुसार ही हो, क्योंकि अथवा उनका मन्त्रिपद ही खतरे में पड़ सकता है, फिर भी जो कुछ वे करते हैं, उसमें बहुत कुछ उनका न होकर लोक सेवा के लोग का होता है।

यह प्रकार हम देखते हैं कि यद्यपि मन्त्रिणा के नियाकलाप पर लोक सेवकों का उदा गहरा प्रभाव रहता है और शासन सूत्र के संचालन की सफलता के लिए यह वाछनीय भी है, फिर भी यह कहना अनियोजित होगी कि मंत्री लोग लोक सेवकों के हाथों की कठपुतली मान सकते हैं। वस्तुस्थिति यह है कि मंत्री लोग लोक तंत्र के माध्यम हैं। उनमें यह आशा की जानी है कि लोक सेवा के द्वारा दिये हुए परामर्श पर आधारित प्रशासन का लोकतंत्रीकरण करते रहें। मंत्री लोग केवल तभी तक लोक सेवा के परामर्श पर चल सकते हैं, जब तक उनके परामर्श से लोकहित पर कुछारदात न हो। कमचारीतंत्र शक्तिशाली अग्रदूत है। पर फिर भी यह नहीं कहा जा सकता कि लोकतंत्र को कमचारीतंत्र के हाथों बेचा जा सकता है। दोनों का सम्बन्ध वस्तुतः बड़ा घनिष्ठ है और वे दोनों ही अभायाधित हैं। जसा मुनराने कहा है 'प्रथम (ज्यात् मन्त्रीणा) प्रशासन न लोकतंत्रीय तत्त्व की, दूसरा (ज्यात् लोक सेवा) कमचारीतंत्र के तत्त्व की व्यवस्था करता है। दोनों ही आवश्यक हैं, एक सरकार को लोकप्रिय बनाने के लिये, दूसरा उसका कुशल बनाने के लिये और अच्छे प्रशासन की परख यही है कि लोकतंत्र व कार्य क्षमता का सफल सम्मिश्रण हो जाय।¹ इस प्रकार दोनों के सम्बन्ध का साम्यविक आधार यह नहीं है कि लोकतंत्र किम पर हावी हो जाय, परन्तु उसका आधार यह है कि किस प्रकार दोनों एक दूसरे के साथ सहयोग करते हुए लोकहित की साधना कर सकें।

SELECT READINGS

Barley	British Parliamentary Democracy
Finer	The British Civil Service
	Governments of Greater European Powers
	The Theory and Practice of Modern Government
Hewart	New Despotism
Jennings	British Constitution
	Cabinet Government

1 "The former provides the democratic element in administration the latter the bureaucratic. Both are essential—one to make a Government popular the other to make it efficient. And the test of a good government is its successful combination of democracy with efficiency

Lask	Parliamentary Government in England
Lowell	The Government of England
Muir	How Britain is Governed
Ogg and Zink	Modern Foreign Governments
Robson	The British Civil Servant
Wheare	The Civil Service in the Constitution

संसद

“संसद परस्पर विरोधी हितों से सम्बद्ध राजदूतों की सभा नहीं है
वरन् वह एक राष्ट्र की विचार करने वाली सभा है, जिसका एक ही हित
है, जो सम्पूर्ण राष्ट्र का है।” —यक

इंग्लण्ड की द्विसदनीय व्यवस्था का ज म स्थान कहा जाता है। यह पहला देश है जहाँ व्यवस्थापन काय के निय द्विसदनीय प्रणाली काम में लाई गई। अब प्राय सब ही द्विसदनीय व्यवस्थापन प्रणाली काम में लाई जाती है और केवल नावों का छोड़कर सब ही द्विसदनीय व्यवस्थापन प्रणाली की ही चर्चा मिलती है। द्विसदनीय व्यवस्थापन प्रणाली का जमा नियम है इंग्लण्ड में संसद के दो सदन हैं। एक का नाम सभा (House of Lords) कहा जाता है और दूसरे का लोकसदन (House of Commons) कहा जाता है। उन्नीसवीं शताब्दी के उत्तरार्ध तक लाड सभा लोकसदन से अधिक महत्वपूर्ण सदन था। पर अब स्थिति बदल गई है। लाड सभा अब दूसरे सदन के स्थान पर दूसरे तर्जों का सदन हो गया है। व्यवस्थापन के सम्बन्ध में प्रमुख स्थान अब लोकसदन का है।

लाड सभा (House of Lords)

ऐतिहासिक दृष्टि में लाड सभा दोनो सदन में पुरानी है। वह नामन ऐजिबिन काल की 'महती सभा' (Magnum Concilium) की उत्तराधिकारिणी है। इंग्लण्ड की व्यवस्थापन प्रणाली में एक सदन वंशगत है, यह वहाँ की लोकतन्त्र पर आधारित शासन प्रणाली का एक अपभ्रंश है। इस बात को लेकर वहाँ प्रबल मतभेद चलता रहता है। स्विट्ज़रली लोग लाड सभा पर गव करते हैं। वे कहते हैं कि वह राष्ट्रीय परम्परा की प्रतीक है जबकि प्रगतिशील विचारधारा के लोगो का कहना है कि वह विलकुल बकार है और या तो उसका सुधार होना चाहिये या उसे समाप्त कर दिया जाना चाहिये।

लाड सभा की रचना

लाड सभा की सदस्य संख्या भदा बदलती रही है। उदाहरणार्थ, सन् १९४८ में उसके सदस्या की संख्या ८४४, सन् १९५२ में ८४२ और सन् १९५६ में ८२०

थी। इस समय इसके सदस्यों की संख्या ६०० से ऊपर ही है।^१ लाइ सभा की रचना कई प्रकार के सदस्यों में मिलकर होती है और वे विविध प्रकार की प्रक्रियाओं द्वारा इस मदन के सदस्य बनते हैं। लाइ सभा के सदस्य निम्न पाँच प्रकार के होते हैं।

राजवंश के राजकुमार लाइ सभा के पहली श्रेणी के सदस्य होते हैं। ये राजवंश के लोग होते हैं। इनकी संख्या बहुत थोड़ा होती है।

वंश परम्परागत पीर दूसरी श्रेणी के सदस्य होते हैं। इस प्रकार के सदस्यों में मेना, क्लार्क, सहायक अध्यापक आदि के क्षेत्रों के विशिष्ट व्यक्तियों की नियुक्ति की जाती है। ऐसी सदस्यता वंग परम्परा में सदस्य के बड़े लड़के को प्राप्त होती है। पीर (Peer) शब्द का अर्थ समान होता है, पर पीर लोग कई स्तर के होते हैं। कुछ उनमें से ड्यूक (Duke), कुछ मार्क्विज (Marquis) कुछ विंस्काउन्ट (Viscount) व कुछ बरन (Baron) कह जाते हैं। पहले पीरों की नियुक्ति स्वयं राजा द्वारा की जाती थी, पर राजतंत्र के लोकतंत्रीकरण के बाद से अब पीरों की नियुक्ति प्रधानमंत्री के परामर्श से राजा द्वारा की जाती है। अब स्त्रियाँ भी लाइ सभा की सदस्या हो सकती हैं।

स्काटलैण्ड के प्रतिनिधि पीर एक अन्य श्रेणी के सदस्य होते हैं। सन् १७०७ के यूनियन एक्ट के द्वारा इंग्लैण्ड व स्काटलैण्ड को एक कर दिया गया था और यह व्यवस्था की गई थी कि मंत्र पीर लोग अपने मंत्र से १६ पीर प्रत्येक समद के लिये चुना करेंगे। एक्ट में यह व्यवस्था नहीं की गई थी कि तब पीर भी हों। परिणाम स्वरूप पुराने पीर धीरे-धीरे समाप्त हो जा रहे हैं और एक समय आया जब विलकुल समाप्त हो जायगा।

आयरलैण्ड के प्रतिनिधि पीर एक अन्य श्रेणी के सदस्य होते हैं। १८०१ के यूनियन एक्ट द्वारा आयरलैण्ड व इंग्लैण्ड को एक कर दिया गया था और यह व्यवस्था की गई थी कि आयरलैण्ड के पीर लाइ सभा के लिये अपने मंत्र से जीवन भर के लिये २८ पीरों का निर्वाचन करेंगे। सन् १८३२ में जब स. आयरिश फ्री स्टेट अस्तित्व में आया तबिन पीरों का मनोनयन बंद हो गया। परिणामस्वरूप इस प्रकार के पीर लाइ सभा भी समाप्त हो गये हैं।

जीवन पीर १६५८ के लाइफ पीरज एक्ट के अनुसार राजा द्वारा लाइ सभा के लिये नियुक्त किये जाते हैं। इसके अंतर्गत प्रायः वयोवृद्ध नेताओं की नियुक्ति हुआ करती है। इस प्रकार नियुक्त किये गए सदस्यों को कोई वतन नहीं मिलता, तथापि उन्हें माँग व्यय अवश्य मिलता है।

साधारण अपील साई भी लाइ सभा के सदस्य होते हैं। लाइ सभा देश भर के लिए अपील का सर्वोच्च न्यायालय है। उसके इस कार्य का सम्पादन अपील साई ही करते हैं। सन् १८७६ के एक्ट की व्यवस्था के अनुसार देश के विधि विशेष-

^१ See Britain's An Official Hand Book 1963 edition, pp 32-34

पानो मे से राजमुकुट (Crown) द्वारा जीवन भर के लिए कानूनी लाइसेंस नियुक्त किये जाते हैं। इस समय कानूनी लाइसेंस की संख्या ६ है।

धार्मिक लाइसेंस भी लोक सभा के सदस्य होते हैं। ये लोग पीर नहीं होते वरन् धर्म गुरु (Lords Spiritual) होते हैं। इनकी संख्या २६ होती है, जिनमें (१) कॅटरबरी का आर्चबिशप, (२) यॉर्क का आर्चबिशप, (३) लंदन का आर्चबिशप, (४) डरहम का बिशप, व (५) बिचेस्टर का बिशप अवश्य सम्मिलित किये जाते हैं। शेष २१ अन्य बिशप लोग होते हैं।

इस प्रकार लाइसेंस सभा की रचना एक से सदस्यों द्वारा नहीं होती। कुछ उन में से मनोनीत व कुछ निर्वाचित होते हैं।

लाइसेंस सभा के पदाधिकारी

लाइसेंस सभा का सभापतिव लाइसेंस चान्सेलर करता है। वह वूल सैक (Wool sack) पर बैठता है। वह पदेन सदन का अध्यक्ष (Speaker) होता है। राजा की ओर से कुछ अ य एम पीर लोगों की नियुक्ति भी होती है जो अध्यक्ष की अनुपस्थिति में अध्यक्ष का काम करते हैं तथा जो उपाध्यक्ष (Deputy Speaker) कहे जाते हैं। पहला उपाध्यक्ष सदन की समितियों की अध्यक्षता भी करता है। सदन के स्टाई कम चारियों में सदन का लिपिक (Clerk of the House) जेंटिलमन उशर आंव दी ब्लैक राड (Gentleman Usher of the Black Rod) व सार्जेंट अट आम्स (Sergeant at arms) प्रमुख होते हैं।

लाइसेंस सभा के कार्य व अधिकार

लाइसेंस सभा की शक्ति व उसके कार्य सदा परिवर्तित होते रहे हैं। एक समय था जब लाइसेंस सभा की शक्तियाँ लोकसदन की शक्तियों से बड़कर थी। इसके बाद दोनों सदनों की शक्तियाँ बराबर रहो। उसके बाद धीरे धीरे लोक सदन का महत्व बढ़ता गया और वह लाइसेंस सभा से अधिक शक्तिशाली हो गया। आग व जिव के अनुसार अब स्थिति यह हो गई है कि लाइसेंस सभा अब दूसरा सदन नहीं वरन् दूसरे दर्जे का सदन हो गया है। उसकी शक्तियों व उसके कार्यों का अध्ययन हम निम्न तीन मुख्य शीपको म कर सकते हैं।

व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्य व शक्तियाँ—वित्त विधेयको को छोड़ कर अन्य सभी विधेयक लाइसेंस सभा अथवा लोक सदन किसी में भी सबसे प्रथम प्रस्तुत किये जा सकते हैं। वित्त विधेयक सबसे पहले लोक सदन में ही प्रस्तुत किये जाते हैं। मन् १९११ के पार्लियामेंट एक्ट की व्यवस्था यह निम्न करता है कि कोई विधेयक या कानून जिसका अन्तिम भाग है।

सदन में पहले प्रस्तुत किये जा सकते प्रस्तुत किये भी गये हैं और उन पर

मन् १९४७ का

(C)

सभा में प्रस्तुत किया गया था और लाइ सभा ने उम ३४७ मशीनरी के बाद लोक सदन को भेजा था। लोक सदन में विचार हान के बाद भेजे गये विधेयको पर भी लाइ सभा पूर्ण रूप में विचार करती है। वह उनमें एम मशीनरी भी करती है, जिन्हें लोक सदन औचित्य के कारण स्वीकार करता है। उदाहरणार्थ, परिवहन विधेयक (Transport Bill) में लाइ सभा ने २३० नगर व ग्राम योजना विधेयक (Town and Country Planning Bill) में ३३६ व विजली विधेयक (Electricity Bill) में १८६ एम मशीनरी किये थे, जो बाद में लोक सदन ने भी स्वीकार किये थे। इस प्रकार वित्त विधेयका को छोड़कर अन्य मंत्र विधेयको पर विचार करने की दृष्टि से दोनों ही सदनों का कार्य महत्वपूर्ण है।

पर विधेयको के विषय में अंतिम निर्णय की दृष्टि से लोक सदन का अधिकार अधिक है और लाइ सभा की स्थिति दूसरे दर्जे के सदन की है। वित्त विधेयक न तो पहले लाइ सभा में प्रस्तुत हो किये जा सकते हैं और न वह विचार करने की प्रक्रिया में उम्मे अनिश्चित काल तक रोके रह सकती है। वह उसे केवल एक माह रोक सकती है। लोक सदन द्वारा भेजे गये किसी वित्त विधेयक पर यदि लाइ सभा एक माह तक स्वीकृति अथवा अस्वीकृति सम्बन्धी कोई निर्णय न दे, तो लोक सदन बिना लाइ सभा की स्वीकृति के ही उसे राजा के पास स्वीकृति के लिए भेज सकता है। राजा की स्वीकृति के पदचात् ऐसा विधेयक कानून बन जाता है, चाहे उसे लाइ सभा ने स्वीकार किया हो या न किया हो। एक महीने के समय में यदि लाइ सभा किसी वित्तीय विधेयक को संशोधित करके लोक सभा के विचारार्थ भेजे, तो लोक सदन को यह अधिकार है कि वह उन संशोधनों को स्वीकार करे या न स्वीकार करे। इस प्रकार हम देखते हैं कि वित्तीय विधेयका के सम्बन्ध में अंतिम निर्णय का अधिकार लोक सदन को प्राप्त है। लाइ सभा का अधिकार केवल उसे एक महीने तक रोक रखने का है। सन् १९११ के संसदीय एक्ट के पास होने से पहले दोनों सदनों के अधिकार प्रत्येक प्रकार के विधेयका के विषय में समान थे। पर इस एक्ट के पारित होने के परिणामस्वरूप उपयुक्त व्यवस्था हो गई है और १९४६ के संसदीय एक्ट के द्वारा भी यही व्यवस्था रखी गई है।

साधारण विधेयका के विषय में मूल रूप से दोनों सदनों की शक्ति समान थी। पर इन विधेयको के सम्बन्ध में भी अब निर्णायक शक्ति लोक सदन को ही प्राप्त हो गई है। सन् १९११ के संसदीय कानून के अनुसार लाइ सभा साधारण विधेयका का अधिक से अधिक केवल दो वर्ष तक रोक सकती थी। लाइ सभा का लोक सदन द्वारा स्वीकृत विधेयको का दो बार अस्वीकार करने का अधिकार था पर यदि लोक सदन फिर भी तीसरी बार उसे पारित कर दे और इस बीच में दो वर्ष का समय व्यतीत हो जाए, तो ऐसा विधेयक राजा की स्वीकृति के पदचात् कानून बन जाता था, चाहे उसे लाइ सभा ने स्वीकार किया हो या न किया हो। दो वर्ष के समय का हिमाय लोक सदन द्वारा किसी विधेयक के पहले पारामण के द्वितीय वाचन की तिथि

से लेकर व उसके तीसरे पारायण के तृतीय वाचन की तिथि तक लगाया जाता था। इस प्रकार सन् १९११ के मसदीय कानून की व्यवस्था के अनुसार साधारण विधेयक के विषय में लाउ सभा को दो उप का विलम्ब करने का अधिकार प्राप्त था। पर सन् १९४९ के मसदीय कानून के अनुसार यह विलम्ब करने का समय केवल एक उप वर दिया गया है। अब लाउ सभा लोक सदन द्वारा पारित किसी विधेयक को केवल एक बार अस्वीकृत कर सकती है, पर यदि लाउ सभा द्वारा अस्वीकृत ऐसे विधेयक को लोक सदन दूसरी बार पारित कर दे और दूसरी बार में एक वर्ष का समय व्यतीत हो गया हो तो वह विधेयक राजा की स्वीकृति के पश्चात् कानून बन जाता है, चाहे लाउ सभा ने उसे स्वीकार किया हो या न किया हो। एक वर्ष के समय के हिमाज लगान की जो व्यवस्था की गई है वह यह है कि विधेयक के पहले पारायण (read 1st) के दूसरे वाचन की तिथि से लेकर उसके दूसरे पारायण के तीसरे वाचन की तिथि तक लगाया जाता है।

इस प्रकार हम देखते हैं, व्यवस्थापन के सम्बन्ध में लाउ सभा का कार्य बलवही है कि सशोधनों को प्रस्तावित कर सके, विधेयकों का कुछ समय तक रोक सके और उनमें सम्बन्धित विवाद के द्वारा सरकार व जनता को प्रभावित कर सके।

कार्यपालिका से सम्बन्धित कार्य व शक्तियाँ—लाउ सदन की ही तरह लाउ सभा को भी अधिकार है कि वह प्रशासन के प्रत्येक पहलू व विषय में प्रश्नों द्वारा सरकार में सूचना प्राप्त कर सके और उसकी नीतियों व कार्यों पर खुला वाद विवाद कर सके। जब 'यायाधीशों को उनके पद से हटाने की बात का निणय होना होता है, तो लोक सदन व लाउ सभा सम्मिलित रूप से निणय करते हैं। मन्त्रिमण्डल के कुछ सदस्य भी लाउ सभा से निये जाते हैं और लाउ सभा का अध्यक्ष जिस लाउ चांसलर (Lord Chancellor) कहा जाता है, आवश्यक रूप में मन्त्रिमण्डल का सदस्य होता है।

'याय सम्बन्धी कार्य व शक्तियाँ—लाउ सभा का तीसरे प्रकार का कार्य 'याय सम्बन्धी है। इस सम्बन्ध में उसका पहला कार्य उपा महाभियोगों (Impeachments) की सुनवाई करना है, जो उसके समक्ष लोक सदन प्रस्तुत करता है। 'याय सम्बन्धी उसका दूसरा कार्य अपील के उच्चतम 'यायालय के रूप में कार्य करना है तथा वह ग्रेट ब्रिटन व नादन आयरलैण्ड के मामलों की अपील का सर्वोच्च 'यायालय है। लाउ सभा जब अपील 'यायालय के रूप में कार्य करती है, तब उसके सब सदस्य भाग नहीं लेते, बल्कि उस समय उसमें केवल नौ कानून लाउ सभा की न्याय समिति के रूप में 'याय कार्य करते हैं।

लाउ सभा का मूल्यांकन

लाउ सभा के विषय में एक ओर यह कहा जाता है कि द्वागण्ड की राज-नैतिक व्यवस्था में उसका अस्तित्व एक असंगति के रूप में है। अतः जितना शीघ्र उसे हूर किया जा सके उतना ही अच्छा है। उसके विषय में दूसरा मत यह है कि

लाइ सभा का बना रहना तो आवश्यक है, पर उसका सुधार होना चाहिये। पहली प्रकार का मत माधारणतः वहाँ के मजदूर दल (Labour Party) का है, जिसने अनवरत उसको समाप्त करने की बात कही है। जे० आर० क्लायन (J R Clynes) के शब्दों में मजदूर दल का मत है कि 'लाइ सभा एक ऐसी मस्या है, जिसका ठीक से सुधार नहीं जा सकता, उसे समाप्त कर दिया जाना चाहिये।' पर अधिकतर अंग्रेज लोग इस मत के नहीं हैं कि उसे समाप्त कर दिया जाय। वे लोग वस्तुतः यही मानते हैं कि लाइ सभा बनी रहे, यद्यपि उसके सुधार के सभी पथपाती हैं। लाइ सभा के पक्ष व विपक्ष का विवरण हम निम्न प्रकार कर सकते हैं लाइ सभा का विपक्ष

अलोकतन्त्रीयता का प्रतीक—लाइ सभा की सबसे पहली आलोचना यह की जाती है कि यह अलोकतन्त्रीयता का प्रतीक है, क्योंकि उसकी सदस्यता का आधार वंशानुगत है, जो लोकतन्त्रीय प्रणाली के पूरक विरुद्ध है। लोकतन्त्रीय प्रणाली का यह मुख्य मंत्र है कि व्यवस्थापिका निर्वाचित हो और प्रत्येक योग्य नागरिक को उसके निय प्रतिनिधि चुनने व चुन जाने का अधिकार प्राप्त हो। पर लाइ सभा की सदस्यता का आधार निर्वाचन व योग्यता न होकर उत्तराधिकार व नामांकन है। इसके अतिरिक्त वह इस कारण भी अलोकतन्त्रीय है कि उसमें समाज के सभी वर्गों का प्रतिनिधित्व नहीं है। उसमें केवल धनी मानी व ऊँचे व्यापारियों के वर्ग का प्रतिनिधित्व है। चूँकि लोकतन्त्र का अर्थ ही यही है कि व्यवस्थापिका में सम्पूर्ण समाज का प्रतिनिधित्व हो, अतः लाइ सभा के प्रतिनिधित्व की व्यवस्था अलोकतन्त्रीय है।

एक दल की प्रभुता—दूसरा आधार जिसके कारण लाइसभा का आलोचना की जाती है यह है कि उसमें सदा एक ही दल का प्रभु व बना रहता है। समाज के विचारों व उनकी मायताओं के अनुसार दलीय स्थिति का परिवर्तन लोकतन्त्र की एक प्रमुख विशेषता है। जो दल समाज के विचारों व उसकी आकांक्षाओं का सबसे अधिक प्रतिनिधित्व करता है, वह शक्ति प्राप्त करता है। जब वह दल ऐसा नहीं रहता, तो उस दल का बहुमत समाप्त हो जाता है और उसकी शक्ति भी समाप्त हो जाती है। पर लाइ सभा की उसकी सदस्यता का आधार उत्तराधिकार है। अतः उसमें सदा ही रूढ़िवादी दल (Conservative Party) का प्रभुत्व बना रहता है। वह वस्तुतः उन लोगों की गठी बनी रहती है जो रूढ़िवादिता के पोषक व प्रगतिशीलता के विरोधी होते हैं। वह उन सब कार्यों का विरोध करती है जो उदार दल या मजदूर दल की ओर से प्रगतिशीलता के नाम पर किये जाते हैं। उस समय जब सरकार रूढ़िवादी दल के हाथ में होती है लाइ सभा सब बातों में लोक सदन का समर्थन करती है और जब सरकार अन्य किसी दल के हाथ में होती है, तो वह लोक सदन के सभी कार्यों का विरोध करती है। मरियट के शब्दों में 'जब रूढ़िवादी दल

1 'The House of Lords is an institution which cannot well be reformed, if it cannot be mended it must be ended —J R Clynes

की सरकार होती है, ता लाउ सभा ग्गे बुत्ते की तरह व्यवहार करती है और अण अवसग्गे पर वह मूखार भेडिये की तरह व्यवहार करती है' ¹ तथा जसा लाउ बास्फार ने कहा है "लाउ सभा का काय केवल यह देखना है कि रूडिवादी दल का प्रभुत्व सदा बना रहे, चाहे उसकी सरकार हो या न हो।" ²

सन् १९४७ में की हुई गणना के अनुसार ८४५ सदस्यों में से केवल ३८ सदस्य मजदूर दल के ६५ सदस्य उदार दल के व शेष ३९० सदस्य रूडिवादी दल के और शेष रूडिवादी दृष्टिकोण के थे।

सदस्यों की उदासीनता

इसके अतिरिक्त लाउ सभा के अविकाश सदस्य अपने विधायक के कार्य के प्रति उदासीन रहते हैं। वे लोग बहुत कम बैठका में सम्मिलित होते हैं। एक बार तो एक सदस्य का द्वारपाल ने सभा भवन में घुसने नहीं दिया था, क्योंकि वह यह नहीं जानता था कि वह व्यक्ति भी लोक सभा का कोई सदस्य है। सन् १९३८ में की गई एक गणना के अनुसार लाउ सभा के ७२६ सदस्यों में ३७१ सदस्य ऐसे निवृत्त, जिन्होंने सन् १९१९ में १९३१ तक कभी भी बाद विधान में भाग नहीं लिया था, १११ सदस्य ऐसे रहे जिन्होंने कभी भी अपने मत का प्रयोग नहीं किया तथा केवल ८३ सदस्य ऐसे थे, जिन्होंने सदन की कार्यवाही में भाग लिया था।

इस प्रकार चूँकि यह स्पष्ट है कि उसकी सदस्यता का आधार अलोकनारीय है, उसका रचना ऐसी है कि उसमें सदा एक ही दल की प्रभुता बनी रहती है और उसके सदस्य अपने कार्य के प्रति प्रायः उदासीन रहते हैं, यह कहा जाता है कि उसकी स्थिति का या तो सुधार होना चाहिये या उसे समाप्त कर दिया जाना चाहिये।

लाउ सभा का पक्ष

जैसा ऊपर कहा गया है कि लोकमत इसी दिशा में है कि लाउ सभा का बनाये रखा जाय, यद्यपि सभी यही चाहते हैं कि उसका सुधार अवश्य किया जाय। जिन आधारों पर लाउ सभा को बनाये रखने की बात कही जाती है, उन्हें हम निम्न प्रकार रख सकते हैं

लोकतंत्र की सुरक्षा

सबसे पहला आधार जिस पर लोक सभा का बनाये रखने का समर्थन करते हैं, लोकतंत्र की सुरक्षा है। लोकतंत्र की सत्य प्रमुख आवश्यकता यह है कि व्यवस्थापन पर किसी एक मस्या अथवा दल का एकाधिकार न होने पाये और लागा

1 'The House of Lords behaves like dumb dog while a conservative government were in office and ravening wolf at other times
—Marriot

2 "The House of Lords is intended to see that in office or out of it the conservative party is permanently in power
—Lord Balfour

की स्वतन्त्रता व उनके मौलिक अधिकार सुरक्षित बने रहें। इसके लिए यह आवश्यक है कि व्यवस्थापिका द्विसदनीय हो और एक सदन के व्यवस्थापन काय की देखभाल दूसरा सदन करता रहे। अतः इस आधार पर यह आवश्यक है कि लाड सभा इंग्लैण्ड की मसद के दूसरे सदन के रूप में अवश्य बनी रहे। यदि लाड सभा नहीं रहेगी तो लोक सदन अधिनायक बन जायगा, सत्ताच्छेदतापूर्वक लोगों की स्वतन्त्रता व उनके अधिकारों के साथ बिलबाद कर सकेंगा तथा शासन का रूप लाकृत व का न रहे वर अधिनायकतन्त्र का बन जायगा। इस अधिनायकतन्त्र की निरकुशता इंगलण्ड में और भी अधिक होगी, क्योंकि वहाँ मसद को ही सत्ता सत्ता प्राप्त है और वहाँ अमेरिका की तरह न्यायिक पुनर्विचार (Judicial Review) की व्यवस्था है और नृस की तरह व्यक्ति के मौलिक अधिकारों की व्यवस्था ही है। ऐसी दशा में यह अत्यन्त आवश्यक है कि एकसदनीय व्यवस्था के कारण उत्पन्न होने वाली एक दल की अधिनायकीय प्रवृत्ति से लोकतन्त्र की रक्षा की जाय और एक सदन की तानाशाही को रोकने के लिए दूसरे सदन का बनाय रखा जाय। इस सम्बन्ध में जसा मक्कनी ने कहा है 'इतनी अद्वितीय व व्यापक शक्तियाँ का एक सदन के अस्थिर बहुमत के मनमाने निणय पर छोड़कर सुरक्षा नहीं रह सकती, चाहे किसी प्रकार के मताधिकार के आधार पर उसका निर्वाचन हुआ हो और चाहे किन्हीं भी सिद्धांतों के आधार पर वह अपना काम करता हो।'¹ फ्रॉमवेल ने कुछ समय के लिए लाड सभा का समाप्त कर दिया था। पर उसके बिना वह भी काम न चला सका और उसे उसकी स्थापना फिर से करनी पड़ी थी। उसकी पुनर्स्थापना करते समय उस भी यह स्वीकार करना पड़ा था कि इंग्लैण्ड के लोगों को "एक रोक लगाने वाली अथवा सन्तुलन करने वाली शक्ति की आवश्यकता है और जब तक किसी ऐसी सन्तुलन करने वाली वस्तु की व्यवस्था नहीं होती, सुरक्षा नहीं हो सकती।"²

लोकतन्त्र के जोश की प्रत्योबधि

दूसरा आधार जिस पर लाड सभा के बनावे रखने का समर्थन किया जाता है, यह है कि उसके रहने से व्यवस्थापन का स्तर नहीं गिरने पायगा। लोक सदन प्रतिनिध्यात्मक संस्था है। उसका निर्माण जन-साधारण द्वारा निर्वाचित उन सदस्यों के द्वारा होता है, जो प्रायः ज्ञानिवारी विचार वाले तथा युवक वृत्ति के होते हैं।

¹ "Powers so tremendous and unexampled cannot safely be entrusted to the arbitrary decisions of the fluctuating majorities of any single chamber, no matter what may be the franchise on which it has been elected or the principles on which it conducts its business"

—McKechnie

² While re-establishing the House of Lords Cromwell had said By the proceedings of the Parliament, you see they stand in need of a check or balancing power I tell you that unless you have some such thing as a balance we cannot be safe

अपने जोश के कारण वे प्रायः यही चाहते हैं कि उनके कार्यक्रमों का पूरा करन के लिये व्यवस्थापन शीघ्र से दीर्घ पूरा हो सके। जोश में वे प्रायः यह नहीं दमते कि उनके द्वारा प्रस्तावित व्यवस्थापन वास्तविक रूप में हिनकारी है या नहीं। निराश्रित मस्या होन के कारण लोक सदन में प्रायः किसी न किसी एक पक्ष का बहुमत हाता है। वह अपने बहुमत के समर्थन के आधार पर जैसा चाहे वसा व्यवस्थापन कर सकता है। अतः इस प्रकार के मदन द्वारा लिये हुए व्यवस्थापन के दोषों को दूर करने के लिये यह आवश्यक है कि दूसरा मदन उन पर पुनर्विचार करने के लिये हो। लोक मदन द्वारा पारित विधेयका पर लाउ सभा में विचार होता है। उसमें कुछ समय लगता है जिसके कारण प्रेम व जनता द्वारा भी विधेयकों के विषय पर विचार हा जाता है। लाउ सभा जब विधेयका का मसौदा महीन लोक मदन को लौटा देती है, तो प्रेम व जनता के विचारों से प्रभावित होकर लोक सदन भी उस पर शांतिपूर्वक विचार कर लेता है। इस प्रकार लाउ सभा के अस्तित्व में व्यवस्थापन काय में समय के तत्व का प्रबल आवश्यक हो जाता है और व्यवस्थापन उन दोषों से मुक्त हो जाता है, जो अल्पवाजी के कारण उसमें अ यथा जा जाते हैं। इसके अतिरिक्त लाउ सभा की रचना किसी इलीय आधार पर नहीं होती। वह एक स्थाई सदन होता है। अतः वह दलीय पक्षपात से रहित होकर व्यवस्थापन पर विचार कर सकता है। इस प्रकार लाउ सभा चूँकि लोकतन्त्र के जोग की प्रतीपधि के रूप में काय करती है और एक सदन के पविचारपूर्ण व्यवस्थापन पर रोक लगाती है, अतः उसका अस्तित्व आवश्यक है।

व्यवस्थापन की सुविधा

तीसरा आधार जिस पर लाउ सभा को बनाय रखने की वान कही जाती है यह है कि इसके बने रहने से व्यवस्थापन काय में सुविधा होती है। राज्य का रूप लोककल्याणकारी हो जाने के कारण राज्य का काय व व्यवस्थापन का विस्तार बढ़ता जा रहा है। प्रत्येक देश की व्यवस्थापिका संस्थाओं पर व्यवस्थापन काय का भार इतना अधिक है कि व सरनता में उसे मग्हाल भी नहीं पाती। इंग्लण्ड के विषय में भी यही बात है। व्यवस्थापन काय के लिये दो सदन होने से दोनों ही व्यवस्थापन काय कर सकते हैं। सामान्य विधेयका पर लाउ सभा भी पहले विचार करके लोक सदन को भेज सकती है। इस प्रकार लोक सदन का समय बच सकता है। पर लाउ सभा के न होने में लोक सदन पर व्यवस्थापन का काय भार इतना अधिक हो सकता है कि या तो वह पूरा न हो सके अथवा वह ठीक से किया न जा सके। जसा मार्टिन लिडसे ने कहा है “लाउ सभा के व्यवस्थापन सम्पत्ती कार्यों की समाप्ति से लोक सदन का काय बहुत अधिक—प्रायः दूना हो जायगा।”^१ अतः यह आवश्यक है कि लाउ सभा सदन के दूसरे सदन के रूप में बनी रहे।

१ ‘The abolition of the legislative functions of the House of Lords would greatly increase indeed almost double the work of the House of Commons’
—Martin Lindsay

योग्यता का भण्डार

चौथी बात जो लाड सभा को उनाये रखने के पक्ष में कही जाती है, यह है कि लाड सभा योग्यता के भण्डार के रूप में देश की सेवा कर सकती है। लाड सभा के पक्ष पोषक का कहना है कि लाड सभा के कुछ सदस्य ऐसे अव्यक्त होते हैं, जिनकी सदस्यता के कारण लाड सभा की योग्यता, राजनय व शासन सम्बन्धी ज्ञान का भण्डार बढ़ा जा सकता है। उनका मत है कि राजा लाड सभा के लिए सदस्यों को मनानीत करने के अपने अधिकार के द्वारा हम लोगों को लाड सभा की सदस्यता प्रदान करें, जो देश के समोन्नत राजनीतिज्ञ हों, विद्वान हों, वैज्ञानिक हों अथवा जो अन्य किसी रूप में दलगत राजनीति से अलग रहकर देश की सेवा कर सकते हों। ऐसा करने में लाड सभा एक ऐसी मस्या बन जायेगी जो योग्यता के भण्डार के रूप में देश की सेवा कर सकेगी।

लाड सभा के सुधार के सुझाव

उक्त आधारों पर लाड सभा के बनाव रखने का समायोजन किया जाता है, पर उसका वर्तमान स्वरूप उन आवश्यकताओं की पूर्ति नहीं कर सकता, जिनके लिए लाड सभा के बनावे रखने की बात कही जाती है। अतः लाड सभा के सुधार के प्रश्न पर अनेक समितियाँ व आयोगों द्वारा विचार किया जा चुका है, जिनमें से रोज बरी समिति, रायड जाज आयोग तथा ब्राइस आयोग प्रमुख हैं। समय समय पर लाड सभा के सुधार के लिए जो सुझाव रखे गये हैं, उनमें से मुख्य मुख्य निम्न प्रकार हैं

१. देश परम्परानुसार पीर उनाय जान की प्रथा समाप्त कर दी जानी चाहिये। इसके स्थान पर राजा का चाहिये कि योग्य व्यक्तियों को जीवन भर के लिए लाड सभा का सदस्य नियुक्त किया करे। इस कार्य में उसकी सहायता एक निर्वाचित समिति करे। इस प्रकार लाड सभा के सदस्य धनी व रुढ़िवादी व्यक्ति ही नहीं होंगे, बल्कि योग्यतम व्यक्ति भी उसके सदस्य हो सकेंगे।

२. वर्तमान पीर अपने में कुछ की निश्चित सख्या में लाड सभा का प्रतिनिधि चुन दे। धीरे-धीरे उनका प्रतिनिधित्व समाप्त हो जायेगा, और समय बीतने पर बगानुत्तम पर आधारित पार लोग समाप्त हो जायेंगे।

३. लाड सभा के सदस्यों को कुछ निश्चित पारिश्रमिक मिलना चाहिये और उसकी मात्रा उनकी उपस्थिति पर निर्भर होनी चाहिये। ऐसा करने से सदस्यों की उदासीनता समाप्त हो जायेगी और वे अनुपस्थित रहना छोड़ देंगे।

४. लाड सभा के सदस्यों को इस बात की छूट होनी चाहिये कि वे लोक सदन की सदस्यता ग्रहण करने के लिये लाड सभा की सदस्यता से त्यागपत्र दे सकें। ऐसा होने से योग्य व्यक्ति भी लाड सभा के सदस्य होना पसन्द करेगा।

५. लाड सभा का अधिकार यही रहना चाहिये कि वह नियोजकों को केवल निश्चित समय के लिये ही रोक सके। दूसरे शब्दों में उनका नियोजकान्तर, निलम्ब का नियोजक अधिकार ही रहना चाहिये, पूर्ण नियोजकान्तर नहीं। फिर भी व्यवस्था ऐसी

होनी चाहिये कि लाड सभा व्यवस्थापन में महत्वपूर्ण भाग ले सके और वह उदासीन दशन मात्र ही न रह कर लोक मदन की सत्रिय मह्यागिनी बन सके ।

लोक सदन (House of Commons)

इंगलण्ड का लोक सदन ममार का सत्रसे पुगना प्रतिनिधि सदन है । इंगलण्ड के व्यवस्थापक अग के रूप में इसका महत्व इतना अधिक है कि प्रतिदिन भी बोल चाल में हम उसे मसद का पर्यायवाची मान लेते हैं । वस्तुतः लोक सदन व लाड सभा दोनों ही से मिल कर मसद पूरी होती है और व्यवस्थापन काय दोनों ही सदनों द्वारा निश्चित प्रक्रिया के अनुसार किया जाता है । लोक सदन का ही व्यवहार में समान माना का कारण लोक सदन के व्यवस्थापन सम्बन्धी वे अधिकार हैं, जिनकी व्यापकता के कारण वह व्यवस्थापन के क्षेत्र में सर्वोच्च बन जाता है । यही कारण है कि नैरीमन जैसे लेखकों को हम यह कहते हुए पाते हैं कि “मसद की सप्रभुता लोक सदन में निवास करती है ।”¹

लोक सदन की रचना

सन् ४८ के प्रतिनिधित्व सम्बन्धी कानून के पारित होने के बाद से लोक सदन अब पूर्ण रूप में प्रतिनिधि सदन हो गया है । इस समय लोक मदन की सदस्य संख्या ६३० है, जिनमें ५११ इंगलण्ड के, ३६ वेल्स के, ७१ स्कॉटलण्ड के व १२ उत्तर आयरलण्ड के होते हैं ।² सभी सदस्य पृथक पृथक निर्वाचन क्षेत्रों से ‘एक व्यक्ति एक मत’ के आधार पर वयस्क मताधिकार द्वारा चुने जाते हैं । लोक मदन के सदस्यों का वतन १००० पाउण्ड वार्षिक होता है और उन्हें ७५० पाउण्ड वार्षिक अन्य व्यय के लिये मत्ता मिलता है । इसके अतिरिक्त बिना किराये के रेल यात्रा करने की सुविधा भी प्राप्त होती है । उनका निर्वाचन पाँच वर्ष के लिये होता है और उनकी सदस्यता ससद के कार्यकाल के साथ-साथ चलती है ।

लोक सदन के पदाधिकारी

लोक सदन का प्रमुख अधिकारी अध्यक्ष (Speaker) होता है । उसका निर्वाचन प्रत्येक नयी ससद के निर्माण के बाद उसके सदस्यों द्वारा किया जाता है । अन्य समदीय अधिकारियों में सावन समिति का अध्यक्ष (Chairman of the Committee of the Ways and Means), उपाध्यक्ष (Deputy Speaker) प्रमुख होते हैं, जिनका चुनाव भी लोक सदन के सदस्यों द्वारा किया जाता है । अससदीय सटार्ड अधिकारियों में सदन का लिपिक (Clerk of the House), व मारजेट एट आम्स (Sergeant-at arms) तथा चपलेन (Chaplain) प्रमुख होते हैं ।

¹ ‘Sovereignty of Parliament resides in the House of Commons
—Nerimann

² See Britain an Official Hand Book 1963 edition pp 32 34

लोक सदन की शक्तियाँ व उसके काय

लोक सदन की शक्तियों व उसके कार्यों का अध्ययन करते समय हम अंग्रेजी संविधान की उस विशेषता का स्मरण स्वतः हो जाता है जिसे सिद्धांत व व्यवहार का भेद कहा जाता है। जिस तरह राजा की शक्तियों के सैद्धांतिक व व्यावहारिक रूप में भेद है, उसी प्रकार लोक सदन की शक्तियों व उसके कार्यों के दोनों प्रकार के रूपों में भेद है। दूसरे शब्दों में, सैद्धांतिक रूप में जितनी शक्तियाँ लोक सदन का प्राप्त हैं अथवा जितने उसके काय हैं उतनी शक्तियाँ वा उपभाग व उतने काय वह व्यावहारिक रूप में नहीं करता। उसकी शक्तियाँ व उसके कार्यों के दो पक्ष हैं—सैद्धांतिक व व्यावहारिक, जमा उसकी शक्तियाँ व उसके कार्यों के निम्न विवेचन से स्पष्ट हो जायेगा।

लोक सदन व व्यवस्थापन—भूलतः लोक सदन व्यवस्थापिका मन्था है। वह साधारण व संवधानिक दोनों प्रकार के कानूनों का निर्माण करने की अधिकारिणी है। संवधानिक कानूनों का भी लोक सदन उसी सरलता में पारित कर सकता है जिस सरलता से वह साधारण कानूनों का पारित कर सकता है। कानून निर्माण के क्षेत्र में अन्तिम अधिकार लोक सदन का ही है। लाइ सभा विधेयकों के कानून बनने देने में केवल कुछ देर कर सकती है। लोकसदन का व्यवस्थापन क्षेत्र भी सर्वव्यापक है। देश का कोई स्थान, कोई वस्तु व कोई व्यक्ति ऐसा नहीं है जो उसके व्यवस्थापन क्षेत्र में बाहर हो। देश में अथवा ऐसी शक्ति भी नहीं है जो व्यवस्थापन के क्षेत्र में उससे उच्चतर हो। अमेरिका की तरह बड़ा न्यायपालिका का यह अधिकार प्राप्त नहीं है कि सदन द्वारा पारित किसी कानून को वह अवध घोषित कर सके। इस प्रकार लोक सदन इंग्लैंड में उच्चतम कानून निर्मात्री संस्था है।

पर यदि व्यावहारिक दृष्टिकोण से व्यवस्थापन के सम्बन्ध में हम लोक सदन की स्थिति को देखें, तो उसकी शक्ति की अवास्तविकता स्पष्ट हो जाती है। मंत्रिमण्डल के प्रकरण में जसा हमने देखा था, अधिकांश व्यवस्थापन मंत्रिमण्डल द्वारा प्रस्तावित किया जाता है। अधिकांश विधेयक मंत्रिमण्डल द्वारा तयार किये जाते हैं और उनके मदस्य ही उन्हें सदन में प्रस्तुत करते व उनका संचालन करते हैं। लोक सदन के मदस्यों को पहले तो इतना समय ही नहीं मिलता कि वे किसी विधेयक का प्रारूप तयार कर सकें और यदि कोई सन्स्य किसी विधेयक को तयार करके सदन में प्रस्तुत कर भी दे, तो उसका स्वीकृत होना या न होना व्यवहार में मंत्रिमण्डल के समय पर ही निर्भर करता है। विधेयकों को अस्वीकार करने के लिये लोक सदन व्यवहार में स्वतंत्र नहीं है क्योंकि अन्ततः लोक सदन व उद्भूत दल को अपने मंत्रिमण्डल द्वारा प्रस्तावित व्यवस्थापन का समर्थन करना ही पड़ता है। इस प्रकार व्यवहार में स्थिति यह है कि व्यवस्थापन सम्बन्धी क्षेत्र में लोक सदन का नहीं, बल्कि मंत्रिमण्डल का नेतृत्व रहता है।

लोक सदन व वित्त व्यवस्था—इंग्लैंड में एक सुप्रसिद्ध कहावत है कि राज काय जनता के अधिकार की वस्तु है और यही कारण है कि जनता के प्रतिनिधि सदन को वजेट के सम्प्रध में अंतिम अधिकार प्राप्त है। वजेट के सम्प्रध में लोक सदन का एकाधिकार है। लाउड सभा वित्त विधेयकों को केवल एक माह के लिये रोक सकती है। वित्त विधेयक केवल लोक सदन में ही सबसे पहले प्रस्तुत किये जा सकते हैं और उसके द्वारा स्वीकार होने के पश्चात् यदि एक माह का समय बीत जाय तब लाउड सभा उन्हें भी स्वीकार करे, तो भी वे कानून बन जाते हैं। इस प्रकार हम देखते हैं कि सिद्धांत रूप में राजकीय वित्त पर लोक सदन का पूर्ण अधिकार है।

पर व्यावहारिक स्थिति दूसरी ही है। राजकीय वजेट का निमाण मंत्रिमण्डल द्वारा ही किया जाता है। उसके एक सदस्य वित्त मंत्री (Chancellor of Exchequer) द्वारा वह सदन में प्रस्तुत किया जाता है। वजेट सम्प्रधी प्रस्ताव राजमुकुट (Crown) की सिफारिश के बिना प्रस्तुत नहीं किये जा सकते और राजमुकुट की सिफारिश व्यवहार में मंत्रिमण्डल की ही सिफारिश होती है। इस प्रकार वजेट के सम्प्रध में नेतृत्व लोक सदन के हाथ में न होकर मंत्रिमण्डल के हाथ में रहता है। वजेट के प्रस्तुत होने के पश्चात् भी लोक सदन का अधिकार केवल उसमें कमीती बनाने का या उसे पूर्णतः अस्वीकृत करने का है। वह अपनी ओर से व्यय में न कोई वृद्धि कर सकता है और न कोई नवीन व्यय अथवा कर प्रस्तावित कर सकता है। मंत्रिमण्डल अपने मंत्रीय बहुमत के समर्थन के आधार पर वजेट को प्रायः उसी रूप में पारित करा लेता है जिसमें वह उसे प्रस्तुत करता है। इस प्रकार लोक सदन का वित्त सम्प्रधी शक्ति का प्रयोग भी व्यवहार में मंत्रिमण्डल ही करता है।

लोक सदन व कायपालिका—कायपालिका के सम्प्रध में भी लोक सदन की शक्ति महत्वपूर्ण है। जैसा लॉकी ने कहा है “सरकार बनाना तथा उसे राजदाज कराना नियमित अधिकार प्रदान करना या न करना लोक सदन का ऐसा प्रमुख कार्य है जिस पर और सब कार्य निर्भर करते हैं।”¹ लोक सदन यदि सरकार का यह अधिकार प्रदान न करे और अपना समय उस प्रदान न करता रहे तो सरकार का काम चलना सम्भव नहीं हो सकता। सिद्धांततः मंत्रिमण्डल लोक सदन की एक समिति मात्र है। लोक सदन उस पर अपना नियंत्रण रखता है। वह मंत्रिमण्डल में सारजात विषयों पर प्रश्न पूछता है, उसके कार्यों की आलोचना करता है, आवश्यकता पड़ने पर मंत्रिमण्डल को भ्रमना करता है और उसमें विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव करके उसे पदच्युत करता है। वजेट पर अपना नियंत्रण रख कर भी लोक सदन

¹ The business of making a government and providing it or refusing to provide it with the formal authority for carrying on the public business is the pivotal function of the House of Commons upon which all other functions turn
—Laski

कायपालिका के कार्यों पर अपना अनुच्च रखता है। इस प्रकार हम देखत हैं कि सिद्धांत रूप से कायपालिका के क्षेत्र में भी लोकसदन का पर्याप्त शक्ति प्राप्त है।

पर व्यावहारिक दृष्टि में कायपालन के सम्बन्ध में लोक मदन की शक्ति अवास्तविक है। यह कहना कि मंत्रिमण्डल लोकसदन की समिति मात्र है और वह केवल लोक सदन के निणयो को कार्यरूप देती है केवल मर्यादित तथ्य ही है। व्यक्त हार में नीति निर्धारण सम्बन्धी अधिकांश निणय मंत्रिमण्डल द्वारा ही किये जाते हैं। लोक सदन की स्वीकृति केवल औपचारिक होती है। जसा नेरीमन ने कहा है "नीति का निर्धारण तो पूर्णतः मंत्रिमण्डल ही करता है, यह हो सकता है और प्रायः होता भी है कि उसकी घोषणा सदन द्वारा नहीं, बरन् सदन में कर दी जाय।"¹ निर्धारित नीति का क्रियान्वय भी मंत्रिमण्डल स्वयं ही परिस्थितियों व आवश्यकताओं के अनुकूल करता है। लोक सदन के सदस्यों को प्रश्न पूछने का अधिकार है, कटीती प्रस्ताव रखने का अधिकार है और अन्ततोगत्वा अविश्वास प्रकट करने का अधिकार है। पर व्यवहार में इन सब से लोक सदन कायपालिका से कुछ मामलों की जानकारी मात्र ही प्राप्त कर सकता है अथवा उसके कार्यों की किसी हद तक आलोचना ही कर सकता है, उसे सरलता में पदच्युत नहीं कर सकता। कायपालिका का पदच्युत करने के अधिकार का प्रमाण लोक सदन व्यवहार में कितना करता है, यह इस बात से ही स्पष्ट है कि सन् १८८५ से अब तक कभी भी कोई मंत्रिमण्डल लोक सदन द्वारा पदच्युत नहीं किया गया है। वास्तव में अपने दल के बहुमत के आधार पर मंत्रिमण्डल ही लोक सदन पर हावी रहता है और लोक मदन के सरकार बनाने व बिगाड़ने के अधिकार की बात केवल सिद्धान्त ही सत्य है।

लोक सदन का मूल्यांकन

लोक सदन की शक्तियाँ व उसके कार्यों के उक्त विवेचन से जमा हमने देखा उसकी शक्ति व उसके अधिकार केवल सद्धान्तिक है। व्यवहार में व्यवस्थापन, वित्त व कायपालन सभी क्षेत्रों में प्रमुखता कायपालिका की ही है। एमो दंगा में यह प्रश्न स्वभावी उत्पन्न है कि क्या लोक सदन का अस्तित्व व्यर्थ है? क्या उसका कोई उपयोग ही नहीं है? दंगा के शासन मूल में लोक मदन का निश्चिन्त उपयोग है।

आलोचना का मंच व लोकमत का केन्द्र

लोक सदन का मजस पहला उपयोग यह है कि वह सरकार के कार्यों की आलोचना के मंच व लोकमत की अभिव्यक्ति के केन्द्र के रूप में कार्य करता है। लोक सदन में जनता की प्रतिनिधि सरकार के कार्यों की आलोचना करते हैं व सरकार के

¹ Policy is formulated solely by the Cabinet it may be and very often is announced in the House but not by the House

प्रतिनिधि उठा उत्तर देते हैं। इसमें सरकार की नीतियाँ व उसके कार्यों पर प्रकाश पड़ता है। लोक सदन के संसद प्रशासन की नीतियों व कार्यों के विषय में अपने अपने मत प्रकट करते हैं, जिसमें जोड़घन का निमाण होता है। यही कारण है कि जनिम ने लोक सदन की 'आलोचना का मंच व लोकमत का वेद'¹ कहा है। आलोचना की दृष्टि से लोक सदन के प्रतिपक्षी दल का कार्य बड़ा महत्वपूर्ण है और उसके लिए उम पाश्चिमिक दिया जाना है। इसीलिए यह कहा जाना है कि दलद की सरकार अपनी आलोचना करने के लिए भी वेतन देती है।

प्रतिपक्षी दल जनसाधारण का प्रासन की समस्याओं के विषय में भी प्रतिक्षित करता है। सरकार द्वारा प्रस्तुत उन समस्याओं के समाधान में क्या दोष हैं, इसको भी वह जनता के समक्ष रखता है। अतः जनता सरकार के त्रियाकनाप के प्रति सदा मतदान करती रहती है और सरकार यह जानती रहती है कि यदि वह प्रासन में ढील करेगी और नगातार चलनिया करनी जायगी, तो उसकी शक्ति छिन जायगी। जसा लास्की ने कहा है 'उत्तरदायी सरकार पर मदा देने वाली हार की छाया रहती है।'²

प्रतिपक्षी दल प्रश्नों के द्वारा पहले यह जानकारी प्राप्त करता है कि अमुक मामले में सरकार क्या कर रही या करने जा रही है। फिर वह सरकार की त्रुटियों की व उनकी नीतियों की कमियों व अमकानाजा की आलोचना करता है, स्थगन प्रस्ताव रख कर उन पर विवाद करता है और अवसर पाकर सरकार की भत्सना, निंदा व उसके प्रति अविश्वास के प्रस्ताव प्रस्तुत करता है। प्रतिपक्षी दल अविश्वास प्रस्ताव आदिद्वारा प्रायः सरकार का पदच्युत करने में सफल नहीं होता, पर प्रश्ना पूरक प्रश्नों व स्थगन प्रस्ताव व उनके सम्वन्ध में सरकार की जा से प्रस्तुत किये गये स्पष्टीकरण के माध्यम से सरकार पर सदन के विचारों की और सदन पर सरकार के विचारों की एक निश्चित प्रतिनिधता होती रहती है। इस प्रकार जसा तरीमन ने कहा है 'संसद का शासन व शासिता के बीच होने वाली उस प्रति त्रिया व वेद कहा जा सकता है जिससे दोनों परस्पर प्रभावित होते रहते हैं।'³

राजनीतिज्ञा व शासन कुशल व्यक्तियों के चयन का स्थान

लोक सदन का दूसरा उपयोग यह है कि उसके माध्यम से देश के राजनीतिज्ञ व शासन कुशल व्यक्तियों के व्यक्तित्वों पर प्रकाश पड़ता रहता है। लोक सदन के

¹ Jennings calls House of Commons 'a forum of criticism and focus of public opinion'

² 'Responsible government lives on the shadow of coming defeat' —Laski

³ 'Parliament may be said to be the focus of interaction between the government and the governed by which each affects and moulds the other' —Neuman

सदस्य व मन्त्रिगण सदन में होने वाले वाद-विवाद में अपनी राजनीति सम्बन्धी ज्ञान, तथा अपनी शासनकुशलता का परिचय देते हैं। अतः यह सबको मान्य हो जाता है कि वही लोग आवश्यकता पड़ने पर मन्त्रिपद अथवा अन्य उत्तरदायी पदों पर काम कर सकते हैं। इस प्रकार लोक सदन को राजनीतिज्ञ व शासन कुशल व्यक्तियों के चयन का स्थान माना जाता है।

सहमति पर आधारित लोकतन्त्र का माध्यम

लोक सदन का एक अन्य महत्वपूर्ण उपयोग यह है कि उसके माध्यम में सह-मति पर आधारित लोकतन्त्र सम्भव हो जाता है। लोक सदन के माध्यम से जनता के प्रतिनिधियों की एक बड़ी संख्या शासन के कार्यों से बना रहता है। उनके कारण यह पता चलता रहता है कि सरकार की ओर से जो कुछ किया जा रहा है, उसे जनता का माधारण समर्थन प्राप्त है या नहीं। प्रतिनिधियों के माध्यम में एक ओर जनता को यह पता चलता रहता है कि उनकी सरकार क्या कर रही है, तो दूसरी ओर सरकार का यह पता चलता रहता है कि उनकी नीतियाँ व उनके कार्यों की जनता पर क्या प्रतिक्रिया हो रही है। वस्तुतः लोक सदन के अस्तित्व के कारण सरकार यह जानती रहती है कि जनता उस पर भी अकुण्ठ स्तब्धता वाली शक्ति है और वह अपने उस अकुण्ठ का प्रयोग लोक सदन के माध्यम में करती है। लोक सदन वस्तुतः जन प्रभुता की अभिव्यक्ति के साधन के रूप में काम करता है जिसे लोक प्रभुता (Popular Sovereignty) कहा जाता है और उसके माध्यम में लोकतन्त्र लोकप्रभु की सहमति से चलता रहता है।

लोक सदन के अस्तित्व के कारण ही लोक सदन में जनता के प्रतिनिधि शासन काय पर चुले रूप में विवाद कर सकते हैं तथा जालोचना द्वारा सरकार की वसा करने के लिए बाध्य कर सकते हैं जना लोकमत चाहता हो। यद्यपि शासन के ऐसे कुछ कार्य गुप्त अवश्य रखे जाते हैं जिनका गुप्त रखना ही देश के व्यापक हित में माना है, तथापि साधारण व्यवस्था यही है कि सरकार लोक सदन में छिपा कर कोई कार्य नहीं कर सकती। लोक सदन के अस्तित्व के कारण ही अत्यन्त आवश्यक दल राष्ट्र के मामला व शासन की नीतियों के विषय में अपने विचार व्यक्त करने के अधिकार का प्रयोग कर सकते हैं।

इस प्रकार हम देखते हैं कि लोक सदन के अस्तित्व के कारण देश का शासन जनता के प्रतिनिधियों के माध्यम में जनता की अनुमति व सहमति में चलता रहता है तथा ऐसा नहीं होना पाता कि एक बार शक्ति प्राप्त करके सरकार जैसे चाहे वैसे शासन काय चलाय। ऐमरी (Amery) ने अपनी पुस्तक 'वाट ऑन दी कॉन्स्टीट्यूशन्स' में अंग्रेजी संविधान की इसी विशेषता की ओर संकेत किया है और कहा है कि "यहाँ का लोकतन्त्र अधिकार प्रदान पर आधारित न होकर सहमति पर आधारित है।"¹

¹ British political system is one of "democracy by consent and not by delegation
— Amery

विपक्ष के काय

सरकार अपना काय लोक सदन के बहुमत के समर्थन के आधार पर चलाती है। वह सरकार का साथ प्रायः प्रत्येक काय में देता है। ऐसी दशा में यह प्रश्न उठना स्वाभाविक है कि समदीय विपक्ष का क्या काय है जिम्मे लिये संविधान में व्यवस्था रखी गई है। पर यह निश्चय है कि उसमें कुछ निश्चित उपयोगी काय है, जसा निम्न विवचन से स्पष्ट हो जायेगा।

आलोचना—विपक्ष का सबसे प्रमुख काय सरकार के कृत्यों की आलोचना करना है। जेनिंग्स ने मनिमण्डल व संसद के सम्बन्ध के सन्दर्भ में लिखा है कि "संसद शासन नहीं कर सकती। वह आलोचना करने से अधिक और कुछ नहीं कर सकती"¹ तथा "यदि संसद का मुख्य काय आलोचना करना है, तो विपक्ष उसका अत्यन्त प्रमुख भाग है।"² संसद की ओर से मनिमण्डल के कार्यों की आलोचना मुख्यतः विपक्ष की ओर से होती है। यों तो सरकारी दल के लोग भी प्रश्न करते हैं वाद विवाद में भाग लेते हैं तथा कामरोका प्रस्ताव आदि के द्वारा सरकारी कार्यों की त्रुटियों को प्रकाश में लाते हैं, पर विपक्ष के सदस्य इस काय को अधिक निर्भीकतापूर्वक करते हैं क्योंकि सरकार से उन्हें प्रायः कोई मोह नहीं होता।

शासन की वक्तविक नीति का प्रचार—विपक्ष सरकार के विरुद्ध निंदा व अविश्वास का प्रस्ताव लाने में भी नहीं हिचकता यद्यपि वह मरलतापूर्वक सरकार को पराजित नहीं कर सकता। वस्तुतः ऐसा बहुत कम होता है कि विपक्ष के किसी निंदा के प्रस्ताव अथवा अविश्वास प्रस्ताव पर सरकार की पराजय हो जाये, क्योंकि सरकार का मन्त्र अपने बहुमत दल का समर्थन प्राप्त रहता है। पर विपक्ष द्वारा समय-समय पर की हुई आलोचना से जनता का सरकार की नीतियाँ व उसके कृत्यों का अन्तर्-चित्त्व अवश्य मालूम होता रहता है। जनता को यह भी मालूम होता रहता है कि शासन की वक्तविक नीति क्या हो सकती है। इस आधार पर जनता का समर्थन प्राप्त होने पर विपक्ष दल शासन की वागडार से मान लेता है। इस प्रकार संसद में होने वाला वादविवाद सत्ता होत रहने वाला निर्वाचा अभियान होता है जो जनता को शासन की वक्तविक नीति के विषय में सदा शिक्षित करता रहता है।

सरकारी नीति को प्रभावित करना—पदार्थ सरकार के कार्यों व उसकी नीतियों पर प्रभाव डालने का काय भी विपक्ष करता है। सरकार अपना काय अपने बहुमत के समर्थन के आधार पर चलाती है। विपक्ष उसको अपनी नीतियाँ म हटाने को बाध्य नहीं कर सकता। पर उसका दृष्टिकोण व उसकी नीतियाँ सरकार

1 Parliament cannot govern. It can do no more than criticize
—Jennings

2 If Parliament's main function is to criticize, the opposition is its most important part
—Jennings

के दृष्टिकोण व उसकी नीतियों को निश्चय रूप से प्रभावित करती हैं। सरकार की विपक्ष की धुआधार आलोचना का भय रहता है और वह इस बात के प्रति मग्न सजग रहती है कि विपक्ष के दृष्टिकोण व उसकी आलोचना के प्रति लगातार उदात्तान रहने का अर्थ यह भी हो सकता है कि आगामी निवाचा के समय वह अपदस्थ हो जाय। इस प्रकार विपक्ष मदा सरकारी दृष्टिकोण व नीतियों को प्रभावित करता रहता है।

लोकतन्त्र की सुरक्षा—विपक्ष लोकतन्त्र की सुरक्षा का कार्य भी करता है। वह आलोचना द्वारा सरकार को इस बात के लिये बाध्य किये रहता है कि वह अपनी नीतियों का लोक मत के अनुरूप बनाय रखे तथा बहुमत के समर्थन के आधार पर अपने का अधिनायक न बना ल। विपक्ष के माध्यम से अल्पमत का प्रकाशन होता रहता है तथा वह सरकार के नीतिमूल की प्रत्योपधि के रूप में कार्य करता है। सरकार की अधिनायकता प्रवृत्ति के विरुद्ध विपक्ष लोकतन्त्र की रक्षा करता है। जेम्स जेनिंग्स ने कहा है “जब तक विपक्ष विद्यमान है, अधिनायकता नहीं हो सकती।”¹

विपक्ष की उपादेयता

विपक्ष के कार्यों के उपर्युक्त विवेचन के पश्चात् यह सगलता में देखा जा सकता है कि विपक्ष के अस्तित्व की क्या उपयोगिता तथा उपादेयता है। टीर्ने (Tierney) के अनुसार विपक्ष का कार्य ‘काई सुभाषन रखना प्रत्येक वस्तु का विरोध करना तथा सरकार को पलट देना ही है।’² यह भी कहा जाता है कि उसके कारण शासन व व्यवस्थापन कार्य में विनम्र होता है। पर इसमें विरम की सही स्थिति पर प्रकाश नहीं पड़ता। जैसा उसके कार्यों के विवेचन में बताया गया है वह सरकारी नीतियों व उनके कृत्यों की कमियों की ओर जनता व स्वयं सरकार का ध्यान आकर्षित करता है, जिसे सरकारी क्रियाकलाप का परिमाणन होता रहता है। इसके अतिरिक्त यह बहुमत के अत्याचार से भी जनता को प्रज्ञाता है। बहुमत दल की सरकार को अधिनायक बनने से रोक कर वह लोकतन्त्र की रक्षा करता है। विपक्ष ‘विरोध व लिय विरोध करता है यह भी अतिशयोक्ति ही है। उसकी स्थिति विपक्ष की हो नहीं बरन् न्यक् सरकार (Alternative Government) की भी होती है। जब बहुमत दल जनता का विश्वास खो देता है तब विपक्षी दल का शासन की वागडार में भालनी पड़ती है। यही कारण है कि विपक्ष केवल ‘विरोध के लिए विरोध करने की बात नहीं माग सकता। वह सरकार के कृत्यों की आलोचना करने समय सभी कोई बातें भी नहीं कह सकता है और न हम कोई गुप्ति कर सकता है जिसे सरकार

¹ There is no dictatorship, so

is opp

² The duty of the opposition is to say nothing and to turn out the

nothing

बनाम के वाद पूरा न कर मके। उसे वस्तुतः उत्तरदायी दल की तरह काय करना होता है तथा यही कारण है कि राष्ट्रीय संकट के समय विपक्ष व सरकारी दल गठन होते हैं तथा सम्मिलित सरकार देश के शासन का संचालन करती है।

विपक्ष इसलिए फनता फूटता है कि बहुमत दल अपने बहुमत की शक्ति के आधार पर उसे नष्ट नहीं करना चाहता। बहुमत दल इसलिए विश्वासपूर्वक अपने बहुमत के आधार पर शासन चला सकता है कि उस विपक्ष की ओर से केवल वधानिक व क्रियात्मक विरोध की ही आशा रहती है। बहुमत समझता है कि विपक्ष सरकार का पलट सकता है, पर वह यह भी समझता है कि ऐसा वह केवल वधानिक ढंग से ही करेगा। दोनों ही एक दूसरे का अस्तित्व का आदर करते हैं। इंगलण्ड की संसदीय व्यवस्था की इसी अच्छाई पर गवर्नरनेट जेनिंग्स ने कहा है कि 'हम एक मतन जाति हैं, क्योंकि हम लोग स्वतन्त्रतापूर्वक आलोचना कर सकते हैं तथा यदि सरकारी आलोचना प्रभावकारी सिद्ध हो जाये, तो सरकार को हटने के लिये मजबूर भी हो सकते हैं।' ¹ जेनिंग्स का मत है कि फनता फूटता विपक्ष किसी देश के लोगों की वनत्रता की निशानी है। उसने कहा है कि "यह जानने के लिये कि अमुर जाति राजनीतिक रूप से स्वतन्त्र है या नहीं, केवल यह जान लेना आवश्यक है कि वहां क्या है या नहीं।" ² फ्राउड (Froude) ने दलीय व्यवस्था पर आधारित शासन व्यवस्था को अप्रत्यक्ष गृहयुद्ध की स्थिति माना है। पर वास्तविकता यह है कि दलीय व्यवस्था पर आधारित शासन व्यवस्था, जिसमें बहुमत दल व विपक्ष अपने-अपने ढंग से शासन का संचालन में योगदान करते हैं, गृह युद्ध नहीं है, बल्कि वह उसका विकल्प है, क्योंकि बहुमत के साथ-साथ ऐसे विपक्ष के अस्तित्व से, जो पूर्ण स्वाधीनता से सरकार की आलोचना कर सकें और फिर भी बहुमत के शासन के सम्मुख नतमस्तक न हो सकें, एक ऐसी व्यवस्था बन जाती है, जिसमें शासन का परिवर्तन बिना किसी संसाधन उथल-पुथल के हो सकता है। इस दृष्टि से भी विपक्ष की उपादेयता असंशय है।

संसदीय प्रतिनिधित्व

प्रतिनिधित्व की दृष्टि से लाड समा पर तो कोई भी विचार करना ही व्यर्थ क्योंकि उसका तो रूप ही एक प्रतिनिधित्व रहित संस्था का है। जनता का प्रतिनिधित्व केवल लोक सदन में होता है, जिसके लिये सम्पूर्ण संयुक्त राज्य (United Kingdom) के विविध निर्वाचन क्षेत्रों से सदस्यगण निर्वाचित होकर आते हैं। निर्वाचन के लिए सम्पूर्ण संयुक्त राज्य अनेक निर्वाचन क्षेत्रों में बँटा हुआ है तथा प्रत्येक

'We are a free people because we can criticize freely and if our criticisms prove persuasive compel the Government to withdraw'

—Jennings

To find out whether a people is politically free it is necessary only to ask if there is an opposition'

—Jennings

मे एक सदस्य का निर्वाचन होकर जाता है। एक स्थाई सीमा जायाम निर्वाचन क्षेत्रों की सीमाओं के निर्धारण पर यदा दृष्टि रखता है तथा आवश्यकतानुसार उनमें परिवर्तन करने का उस अधिकार है। उस समय निर्वाचन क्षेत्रों की संख्या ६३० है। मतदाताओं की अहतायें

इस समय प्रतिनिधित्व की व्यवस्था सन् १९८६ के प्रतिनिधित्व अधिनियम के अनुसार है। इसके अनुसार लोक सभा का निर्वाचन गुप्त मतदानपत्र (Secret Ballots) द्वारा होता है। लाइ सभा के सदस्यों का छोड़कर, व सभी अंग्रेजी नागरिक तथा आयरिश गणनर के नागरिक लोक सदन के सदस्यों के निर्वाचन में मतदान करने व उसकी सदस्यता के लिये चुने जाने के अधिकारी हैं जिनकी आयु २१ वर्ष या उसमें अधिक है तथा जो अन्य किसी प्रकार में अयोग्य घोषित नहीं कर दिये गये हैं। निर्वाचन के लिये अयोग्य घोषित व्यक्तियों में आयरलैंड के कुछ पीर नौगा को छोड़कर अन्य सब पीर लोग, इंग्लैंड स्कॉटलैंड, आयरलैंड व रामा कथालिक चर्चों के क्लर्गों व दिवालियों के अतिरिक्त व व्यक्ति भी सम्मिलित है जो स्याय अधिकारी, नौक सबक, नैतिक, पुलिस सेवक, राष्ट्रमण्डल के बाहर के किसी देश के विधायक या अन्य किसी सार्वजनिक पद के अधिकारी हैं।

निर्वाचन प्रणाली

इंग्लैंड में जिस निर्वाचन प्रणाली का प्रयोग होता है उसे साधारण बहुमत पर आधारित एक सदस्यीय निर्वाचन (Simple majority with one ballot) का प्रणाली कहा जाता है। इसके अंतर्गत प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र से वह एक सदस्य निर्वाचित सम्झा जाता है, जिसे सबसे अधिक मत प्राप्त होता है।

इस निर्वाचन प्रणाली के अंतर्गत मतदाताओं व सदस्यों के बीच सीधा सम्पर्क बना रहता है। व्यय भी अपेक्षाकृत कम होता है तथा स्थानीय प्रतिभा का प्रोत्साहन मिलता है। पर इस प्रणाली के निश्चित दोष भी हैं। इस प्रणाली में निर्वाचन स्थानीय प्रभाव के कारण सकुचित विचारों के आधार पर होता है। अतः इसके अंतर्गत चुने हुए प्रतिनिधियों में स्थानीय महत्व की बातों पर अधिक ध्यान देने की प्रवृत्ति होती है। इसके अतिरिक्त कभी-कभी अत्यन्त कम संख्या के समूहों में ही सदस्य निर्वाचित धारित हो जाता है।

एक उदाहरण में ऊपर कही हुई बात स्पष्ट हो जायगी। सन् १९८५ में कैनर वन बरो (Canarvon Borough) का निर्वाचन परिणाम निम्न प्रकार था

नाम	दल	मत संख्या
डी पी व्हाइट	रुडिवादीदल	११,८३२
डी एस डेविस	उत्तरवादीदल	११,०६६
डब्ल्यू ई जॉन्स	थर्मिक्दल	१०,६२४
ज ई डेनियल	वेल्श राष्ट्रवादी	१,५६०

योग ३४,०१२

उपयुक्त प्रणाली में भी वी पी व्हाइट निर्वाचित घोषित हुए, यद्यपि जितने मत दाताओं ने उन्हें समद का सदस्य बनाना चाहा, उसमें प्रायः दून मतदाताओं ने उन्हें सदस्य नहीं बनाना चाहा।

दलगत दृष्टि से भी इस प्रणाली के द्वारा सब दलों को उचित प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं होता। इसके अन्तर्गत उन बड़े-बड़े दलों को तो प्रतिनिधित्व प्राप्त हो जाता है, जिन्हें सम्पूर्ण मत सभ्यता के आधे से भी कम का समर्थन प्राप्त होता है तथा उन छोटे-छोटे दलों का कोई प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं होता, जिन्हें सम्पूर्ण मत सभ्यता के पर्याप्त भाग का समर्थन प्राप्त होना है। इंग्लैंड के सन् १९५५ के निर्वाचन परिणाम को उदाहरण स्वरूप लेते हैं यह बात स्पष्ट हो जायेगी। सन् १९५५ का निर्वाचन परिणाम इस प्रकार था

दल का नाम	प्रत्याशियों की संख्या	निर्वाचित मतों की संख्या	प्रतिशत प्राप्त मत	प्राप्त स्थान
रूढ़िवादी दल				
व. उसके समर्थक	६२४	१३,२८७,०००	४६.७	३४५
श्रमिक दल	६१७	१२,६०५,०००	४६.४	२७७
उदारवादी दल	११०	७२२,०००	२.७	६
नाम्यवादी दल	१७	३३,०००	१	०
अन्य	४१	३१३,०००	१.१	२

उपयुक्त निर्वाचन परिणाम पर दृष्टि डालने में यह स्पष्ट है कि रूढ़िवादी दल का सम्पूर्ण मतों के आधे से कम ही मत प्राप्त हुए हैं, फिर भी वह सम्पूर्ण देश का शासन चलाने का अधिकारी है। इसके अतिरिक्त विविध दलों को प्राप्त स्थानों की संख्या उन्हें प्राप्त मतों के योग के अनुपात में नहीं है। उदार दल को सम्पूर्ण मत संग्रह के २.७ प्रतिशत मत प्राप्त हुए पर उसे सम्पूर्ण स्थानों के बस १ प्रतिशत स्थान प्राप्त हुए।

उक्त आधारों पर यह कहा जाता है कि साधारण बहुमत पर आधारित एक सदस्यीय निर्वाचन प्रणाली में प्रतिनिधित्व उचित नहीं होता तथा उसके द्वारा ऐसी संसद का निर्माण नहीं होता, जिस विगुह रूप से प्रतिनिधि संसद कहा जा सके।

पर संसद को विगुह रूप से प्रतिनिधि संस्था बनाना एक असम्भावना है। ६३० व्यक्तियों की संसद साठे तीन कराड व्यक्तियों की सभी प्रकार की विचारधाराओं को पूर्णरूप से प्रतिबिम्बित नहीं कर सकती। यदि निर्वाचन की व्यवस्था इस प्रकार की करने का भी प्रयत्न किया जाय कि निर्वाचन क्षेत्रों के आधार पर उ होकर विचारधाराओं के आधार पर हो, तो यह भी सम्भव नहीं है, क्योंकि सम्पूर्ण जनसंख्या को पूर्ण पृथक् पृथक् इस प्रकार के निर्वाचन क्षेत्रों में विभक्त नहीं किया जा सकता, जो सब अलग अलग किसी एक विचारधारा के प्रतीक हों। संसद के सदस्य वस्तुतः किसी समूह विशेष के हितों का ही प्रतिनिधित्व नहीं करते हैं। वे केवल उही लोगों के

प्रतिनिधि नहीं होते हैं, जो उनके लिए अपना मत देते हैं, वरन् व उन लोगों का भी प्रतिनिधि होते हैं, जो जय असफल सदस्यों के लिए अपना मत देते हैं या अपने मत का प्रयोग ही नहीं करने ? उस सम्पूर्ण मजसा बक ने कहा है "ममद विविध तथा परम्पर विरोधी हिता में सम्बद्ध राजदूता की सभा नहीं है, वरन् यह एक राष्ट्र की विचार करने वाली सभा है, जिसका एक ही हित है, जो सम्पूर्ण राष्ट्र का है।" ऐसी दशा में यह स्पष्ट है कि ममद सदस्य किसी क्षेत्र विशेष से अवश्य चुन जाते हैं पर निर्वाचन के बाद वे उस क्षेत्र विशेष अथवा दल विशेष के प्रतिनिधि नहीं रहते, वरन् वे सम्पूर्ण देश के प्रतिनिधि हो जाते हैं तथा उन्हें सम्पूर्ण देश के हितों का ध्यान में रख कर ही कार्य करना पड़ता है। इस दृष्टि से भी प्रतिनिधित्व व निर्वाचन की वर्तमान व्यवस्था सन्तोषजनक ही है क्योंकि उनके द्वारा एक ऐसी ससद का निर्माण हो जाता है जो सरकार के चयन करने व उस पर उचित नियंत्रण करने के अपने कर्तव्य का निवाह करने में समर्थ रहती है तथा जिसके सदस्य क्षेत्रीय आधार पर निर्वाचित होते हुए भी सम्पूर्ण देश के प्रतिनिधि होते हैं।

लोक सदन का अध्यक्ष

इंग्लैंड के लोक सदन के अध्यक्ष को स्पीकर (Speaker) कहा जाता है। उसका पद एक ऐतिहासिक पद है। उसका अस्तित्व सन् १३६६ से चला आ रहा है, जब थोमस हगार फोर्ड देश के पहल स्पीकर बने। एक समय था, जब लोक सदन केवल प्रायना पत्र भेजने वाली संस्था थी और राजा उस बात के लिये स्वतन्त्र था कि वह लोक सदन द्वारा प्रेषित प्रायनापत्रों पर जो चाहे नियंत्रण करे। स्पीकर का कार्य था कि लोक सदन के ऐसे प्रायना पत्रों को राजा के समक्ष प्रस्तुत करे और उसकी ओर से राजा के समक्ष बोलें। यही कारण था कि वह व्यक्ति स्पीकर कहलाया। राजतन्त्र के लोकतन्त्रीकरण के बाद से लोक सदन प्रायना करने वाली संस्था नहीं रही, वरन् वह लोकप्रभुता का प्रतीक बन गई है। परिणामस्वरूप स्पीकर अब प्रायना करने वाली संस्था का प्रतिनिधि नहीं रहा, वरन् वह अब ऐसी संस्था का अध्यक्ष है, जो लोकप्रभुता का प्रतीक व उसकी संरक्षिका है। नाम से यह प्रतीत होता है कि यह पद किसी ऐसे व्यक्ति का है, जो सबसे अधिक बोलने वाला होना चाहिये, पर इसके पद का अधिकारी वस्तुतः बहुत कम बोलता है। उसकी शान ही इसमें है कि वह कम से कम बोलें। १६१६ के लंदन गजट के अनुसार जो व्यवस्था है उसके अनुसार उसका पद बाउसिल के लाइ प्रेसीडेन्ट के बाद आता है। वह वरिष्ठ मिनिस्टर भवन में रहता है और पदमुक्त होने के बाद उसे पार बनाया जा सकता है। उसने अधिकार व उसकी शक्ति को सभी दल मानते हैं।

Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests but it is a deliberative assembly of one nation with one interest, that of the whole
—Burke

अध्यक्ष की मायता का आधार

अध्यक्ष को सबका सम्मान प्राप्त होता है और उसके अधिकार का सभी मानते हैं। "मन्त्रों का कारण उसका निष्पक्ष होना है। अध्यक्ष के पद की यह एक प्रमुख विशेषता है कि निर्वाचन होने के बाद व्यवहार में वह किसी भी दल का व्यक्ति नहीं रहता। पदासीन होने के बाद वह निदलीय व्यक्ति की तरह व्यवहार करता है। रानिनीति व प्रशासन के मामले में वह अपनी व्यक्तिगत राय प्रकट नहीं करता। सदन के सभी दलों के सदस्यों का वह समान रूप से बोलने का अवसर प्रदान करता है। परिणामस्वरूप सदन के सभी दल उस सम्मान रूप से सम्मान प्रदान करते हैं और उसका अधिकार को सभी समान रूप से मानते हैं। यही कारण है जसा इमकिन म (Erskine May) का मत है, "लाक सदन का अध्यक्ष सदन की शक्ति, उसकी वाय-वाही व उसकी शान के सम्बन्ध में सदन का प्रतिनिधि माना जाता है। वह सदन का एक अत्यन्त विनिष्ट व्यक्ति होता है।¹

अध्यक्ष का निर्वाचन

अध्यक्ष के पद का निर्वाचन प्रायः सर्वसम्मति से होता है। एक बार जब व्यक्ति अध्यक्ष निर्वाचित हो जाता है, वह प्रायः तब तक अध्यक्ष निर्वाचित होता रहता है, जब तक उसमें क्वाय करने की शक्ति रहती है। सरकारें बदल जाती हैं, पर अध्यक्ष प्रायः नहीं बदलता। अध्यक्ष पद के लिए प्रायः सचय नहीं होता। उसके लिये साधारणतः एक ही व्यक्ति का नाम प्रस्तावित होता है तथा वही व्यक्ति सर्वसम्मति से निर्वाचित हो जाता है। प्रधानमंत्री व प्रतिपक्षी दल का नेता परस्पर विचार करके, किसी ऐसे व्यक्ति को अध्यक्ष पद के लिये खड़ा करते हैं, जो सरकारी दल व प्रतिपक्षी दल दोनों की ही मान्य हो। इस प्रकार जब अनौपचारिक रूप से किसी व्यक्ति के विषय में निश्चय कर लिया जाता है, तो सदन के एक साधारण सदस्य द्वारा उसका नाम अध्यक्ष पद के लिए प्रस्तावित किया जाता है और एक अन्य साधारण सदस्य ही उसका अनुमोदन करता है। यदि मन्त्रिगण उसके नाम का प्रस्ताव व अनुमोदन करें, तो उससे यही प्रतीत होगा कि वह सदन का प्रतिनिधि न होकर सरकार का प्रतिनिधि है। यह प्रथा सन् १७८६ से चली आ रही है, जब प्रधानमंत्री पिट ने अध्यक्ष पद के लिए श्री ईरिंगटन का नाम देना चाहा था, तथा निवर्तमान अध्यक्ष श्री हैटसेल ने उनसे ऐसा करने के लिये मना किया था और कहा था कि ऐसा होने से अध्यक्ष सरकार का व्यक्ति प्रतीत होगा। मनीनीति, अध्यक्ष से उन्होंने उस समय कहा था, "मेरे विचार से अध्यक्ष का चुनाव किसी मन्त्री के प्रस्ताव पर नहीं होना चाहिये।

¹ The speaker of the House of Commons is the representative of the house itself in its powers, proceedings and dignity. The speaker is the most conspicuous figure in the house —Erskine May

वस्तुतः प्रतिस्पर्द्धाविश्व इसका प्रयोग यह कहने के लिए किया जायगा कि आप मदन क मनानीत व्यक्ति न होकर मन्त्री के मित्र ह ।”¹

फिर भी इस सम्बन्ध में हम यह याद रखना चाहिए कि साधारण सदस्यों द्वारा अध्यक्ष के नाम का प्रस्ताव व अनुमोदन होने से यह नहीं कहा जा सकता कि अध्यक्ष वास्तविक रूप से पूरे सदन द्वारा चुना जाता है। वास्तविकता यही है कि अध्यक्ष वही व्यक्ति होता है, जो सरकार को माय होता है। यही कारण है कि मुनरो ने इस विषय में कहा है कि ‘साधारण सदस्यों द्वारा प्रस्ताव व अनुमोदन केवल इस अवाम्त्विक बात को पूरा करने के लिये ही किये जाते हैं कि चयन मंत्रियों द्वारा न होकर पूरे सदन द्वारा होता है।’²

अध्यक्ष की शक्तियाँ व उसके कार्य

इंग्लण्ड की राजनैतिक व्यवस्था में अध्यक्ष का पद वैभव का दृष्टि में भी और शक्ति की दृष्टि से भी बड़े महत्वपूर्ण पदा में से है। उसकी शक्तियाँ व उसके कार्यों का विश्लेषण निम्न तीन शीपकों में किया जा सकता है

लोक सदन का प्रतिनिधित्व—लोक सदन के अध्यक्ष के रूप में वह सदन से बाहर सदन का प्रतिनिधित्व करता है। वह सदन व राजा का मध्यस्थ होता है। वही लाइनभा द्वारा वित्त विधेयका पर व्यक्त प्रतिक्रिया के विषय में निर्णायक होता है और वही बाह्य जगत व लोक सदन के बीच की कड़ी के रूप में कार्य करने वाला व्यक्ति होता है। लोक सदन के प्रतिनिधि के रूप में उसकी शक्तियाँ व उसके कार्यों का विभाजन हम निम्न उपशीपकों में कर सकते हैं

(क) लोक सदन व राजा की मध्यस्थता—लोक सदन का अध्यक्ष लोक सदन व राजा के बीच की कड़ी के रूप में कार्य करता है। लोक सदन व लोक सभा की सम्मिलित बैठक के लिये जब लोक सदन के सदस्य जाते हैं, तो उसका नतुलव अध्यक्ष हो करता है। राजा की ओर से यदि कोई सन्देश लोक सदन के लिये भेजे जाते हैं, तो उन्हें भी वह पढ़कर सुनाता है। राजा की ओर से वही लोक सदन के लिपिक का रिक्त स्थानों की पूर्ति के लिए आदेश देता है। वही उनके लिये चुनावों की घोषणा करता है। वही विशेष अवसरों व उत्सवों पर सदन के सन्देश राजा तक पहुँचाता है। वही वित्त विधेयको का राजा के समक्ष उमरी स्वीकृति के लिये प्रस्तुत करता है।

¹ ‘I think that the choice of the speaker should not be on the motion of a minister. Indeed invidious use might be made of it to represent you as friend of the Minister rather than the choice of the House’ —Huttsell

² ‘The nominations then are made and seconded by the private members in order to perpetuate the fiction that the choice is of the whole House and not that of the ministers’ —Munro

(ख) लोक सदन व लाड सभा की मध्यस्थता—लोक सदन व लाड सभा के पारस्परिक सम्बन्ध व उनके परस्पर व्यवहार में भी अध्यक्ष लोक सदन का प्रतिनिधित्व करता है। कोई विधेयक वित्त विधेयक है या नहीं इस सम्बन्ध में निणय अध्यक्ष द्वारा ही किया जाता है। लाड सभा वित्त विधेयकों के विषय में अपनी जो प्रतिक्रिया व्यक्त करती है और उसमें जिन मशोधनों का प्रस्ताव करती है, उनके विषय में अध्यक्ष ही यह निणय करता है कि उनसे राष्ट्र सदन के अधिकारों पर आघात तो नहीं होता। यदि वह ऐसा समझे तो १९११ के ससदीय कानून के अनुसार वह ऐसे मशोधनों को हटा सकता है और अपन ऐसे निणय की सूचना लाड सभा को भेज सकता है।

(ग) अध्यक्ष व बाह्य जगत—बाह्य जगत में भी अध्यक्ष लाड सदन का नेतृत्व करता है। नव दशा का ज्ञान वाले ससदीय प्रतिनिधिमण्डल का नेतृत्व प्रायः वही करता है। जय बाह्य अधिकारियों को लोक सदन के निणयों की सूचना भी वही देता है। वही उन्हें यह भी बताता है कि उन्हें किस प्रकार नियमित करना है। उसी के माध्यम से लोक सदन को वे सूचनाएँ अथवा प्रार्थनाएँ व याचनाएँ प्राप्त होती हैं, जो बाह्य से उसके लिये प्रेषित की जाती हैं।

लोक सदन की अध्यक्षता—लोक सदन की अध्यक्षता से सम्बन्धित उसकी शक्तियाँ और अधिक वास्तविक महत्व की हैं। अध्यक्ष के रूप में तो शक्तियाँ व अधिकार उम प्राप्त हैं, वे तो महत्व के हैं ही, पर उनका महत्व उम निष्पक्षता व सूक्ष्मबुद्धि के कारण और भी बढ़ जाता है, जिसके साथ अध्यक्ष उनका प्रयोग करता है। इंग्लैण्ड के लोक सदन के अध्यक्ष की निष्पक्षता, वस्तुतः प्रसिद्धि की वस्तु बन गई है और उसकी इस निष्पक्षता के ही कारण उसकी शक्ति, उसके अधिकार व उसका सम्मान और भी बढ़ गया है।

उसकी महत्वपूर्ण शक्तियाँ व उसके कार्य निम्न प्रकार हैं

१ अध्यक्ष का सबसे पहला कर्तव्य यह है कि लोक सदन की प्रत्येक बैठक के प्रारम्भ में वह यह देखे कि आवश्यक उपस्थिति है या नहीं।

२ उसे यह दखना भी आवश्यक है कि सदन का कार्य निश्चित व्यवस्था व कार्य प्रणाली के अनुसार हो।

३ उसे यह अधिकार है कि वह ऐम प्रश्नों व विधेयकों पर सदन में विचार न होने दे, जो लोक सदन की निश्चित व्यवस्था के प्रतिकूल हो।

४ विवादपूर्ण विषयों पर वह अपनी व्यवस्था (Ruling) देता है। एक अध्यक्ष द्वारा दी हुई किसी विषय में सम्बन्धित व्यवस्थाएँ दूसरे अध्यक्षों के लिये परम्परागत बन जाती हैं और उन्हें भी बंधना पड़ता है।

५ कामकाज के प्रस्तावों के विषय में अध्यक्ष को यह अधिकार है कि उनकी निष्पक्षता अथवा अनिष्पक्षता पर विचार करके किसी भी ऐम प्रस्ताव को वह

अनियमित घोषित कर दे। जिस किसी ऐसे प्रस्ताव को वह अनियमित घोषित कर देता है, उस पर फिर सदन में विचार नहीं हो सकता।

६ किसी विधेयक से सम्बन्धित प्रस्ताव अथवा किसी विशेष समिति की नियुक्ति का प्रस्ताव नियमित है या नहीं, इसका अपने विवेक से निणय करना भी उसका अधिकार है।

७ अध्यक्ष किसी विषय या विवाद को समाप्त करने की आज्ञा दे सकता है। किसी विषय पर कितनी देर विवाद हो सकेगा, इस सम्बन्ध में भी वह अपना निणय उस विषय पर विवाद प्रारम्भ होने से पहले ही दे सकता है।

सदन के किसी सन्स्य द्वारा यदि किसी विषय पर विवाद बंद करने का प्रस्ताव प्रस्तुत किया जाये और मतदान होने पर यदि पक्ष व विपक्ष में बराबर मत आय, तो अध्यक्ष को निणयित मत देने का अधिकार होता है। पर परम्परा ऐसी है कि वह अपने इस अधिकार का प्रयोग प्रायः विवाद के समय को बढ़ाने के लिये ही करता है, जिसमें अन्तिम निणय इस सम्बन्ध में सदन को ही करना पड़े।

८ सन् १९१६ में उसके अधिकारों में किये गये संशोधनों के अनुसार अध्यक्ष को अधिकार है कि प्रस्तुत किये गये संशोधन प्रस्तावों में से जिन्हें वह चाहे उहे सदन के समक्ष विचार के लिये रख सके। ऐसे संशोधनों को जिन्हें वह सदन द्वारा विचारणीय न समझे, अस्वीकार कर सकता है और उसके द्वारा इस प्रकार अस्वीकृत संशोधनों पर सदन में विचार नहीं हो सकता।

९ सदन में व्यवस्था बनाये रखना अध्यक्ष का सर्वम महत्वपूर्ण कार्य है। यद्यपि व्यवस्था सम्बन्धी नियमों का निर्माण सदन स्वयं करता है, तथापि जैसा इसका में ने कहा है "अध्यक्ष वह कार्यपालक अधिकारी है, जो उसके नियमों को क्रियान्वित करता है।"^१ इसके लिये यह आवश्यक नहीं है कि अनुशासन के प्रत्येक मामले में वह सदन का निणय प्राप्त करे। सदन ने अनुशासन की व्यवस्था के निम्ने कुछ नियमों को स्वीकार अवश्य कर लिया है, पर इस बात को अधिकांश अध्यक्ष पर छोड़ दिया है कि वह अपने अधिकार के अन्तर्गत उनका प्रयोग करते हुए सदन में अनुशासन व व्यवस्था बनाये रखे।

इस सम्बन्ध में अध्यक्ष को अधिकार है कि वह सदस्यों को अनुशासन में रहने की आज्ञा दे सके। वह उनसे अससदीय शब्दों को वापस लेने के लिए भी कह सकता है। वह किसी सदस्य का नाम लेकर सदन का ध्यान इस ओर आकर्षित कर सकता है कि वह सदस्य सदन में गड़बड़ कर रहा है। अध्यक्ष द्वारा ऐसा किया जान पर सदन यह निश्चय करता है कि गड़बड़ करने वाले सदस्य के विरुद्ध क्या कार्यवाही की जाय। अध्यक्ष किसी सदस्य को कुछ समय के लिए निलम्बित भी कर सकता है।

^१ The speaker is the Executive Officer by whom its rules are enforced —Erskine May

यदि कोई सदस्य अध्यक्ष की आज्ञा में सदन छोड़ने के लिए तैयार न हो तो वह मरम्भ मार्जेंट द्वारा उसे बाहर भी निकलवा सकता है। यदि सदन में अत्यधिक अनुशासनहीनता व अव्यवस्था फैल जाये, तो अध्यक्ष सदन की कायवाही को निलम्बित कर सकता है।

लोक सदन सम्बन्धी प्रशासन—अध्यक्ष लोक सदन का प्रशासनिक अधिकारी भी होता है। वह लोक सदन की कायवाही के मुद्रण व प्रकाश के लिए मुद्रको व सम्पादको की नियुक्ति करता है। यह देखना भी उसका दायित्व होता है कि सदन की कायवाही का प्रकाशन ठीक रूप से होता रहे।

इस प्रकार हम देखते हैं कि अध्यक्ष के पद के साथ गौरव, शक्ति व दायित्व तीनों ही जुड़े हुए हैं। इंग्लैंड का अध्यक्ष पद लोकतन्त्रात्मक परम्पराओं का प्रतीक व उनका संरक्षक है तथा अपनी निष्पक्षता के कारण इंग्लैंड के लोक सदन की अध्यक्षता अन्य संसदीय प्रणाली वाले देशों के लिए अनुकरण की वस्तु बन गई है।

इंग्लैंड की समिति प्रणाली

संसार की समस्त संसदों के समक्ष एक सामान्य समस्या यह है कि कम से कम समय में अच्छा से अच्छा व्यवस्थापन किस प्रकार हो सके। प्रायः सभी संसदें व्यवस्थापन कार्य के भार से सामर्थ्य में अधिक दंगी हुई हैं। परिणामस्वरूप एक ओर उनकी कठिनाई यह है कि वे सरलता से सम्पूर्ण व्यवस्थापन कार्य को निबटा नहीं पाती तथा दूसरी ओर उनकी कठिनाई यह है कि शीघ्रता के कारण व्यवस्थापन कार्य का स्तर उचित नहीं रहने पाता। इस द्विधीन समस्या के समाधान के लिए ही इंग्लैंड में उस प्रणाली का प्रादुर्भाव हुआ, जिसे हम समिति प्रणाली (Committee System) कहते हैं। समिति प्रणाली का प्रयोग अब प्रायः सभी देशों की व्यवस्थापिकाओं द्वारा किया जाता है।

इंग्लैंड की समिति प्रणाली का प्रारम्भ रानी एलिजाबेथ प्रथम के समय में हुआ था, जब विधेयकों पर अच्छी तरह विचार करने के लिए उन्हें प्रवर समितियों के विपुल किया जाता था। समिति प्रणाली का संगठन दश से सत्रहवें सन् १८८२ में किया गया। लोक कल्याणकारी राज्य के विचार के साथ साथ व्यवस्थापन के कार्य के वर्धन के कारण समिति प्रणाली का महत्व और भी बढ़ गया है।

समिति प्रणाली का विकास

इंग्लैंड में समिति प्रणाली का प्रारम्भ मुख्यतः व्यावहारिक कारणों से हुआ। एक समय था जब निरवुग राजतन्त्र के समय में लोक सदन का अध्यक्ष राजा का पक्षपाती हो जाता था। वह सदन की बातों के विषय में राजा को पहुँचे गये बताता था। अतः सदस्य यह चाहते थे कि वे अपनी समस्याओं पर उसमें दखल बंद विचार कर सकें। इस कारण लोक सदन के सदस्यों ने यह निश्चय किया कि

विचार करने के लिए छोटी छोटी समितियाँ बना ली जायें, जिनमें विधेयका पर विना अध्यक्ष के विचार हो सके। इस प्रकार इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए कि अध्यक्ष की अनुपस्थिति में विना किसी दबाव के समस्याओं पर विचार हो सके, समिति प्रणाली का प्रादुर्भाव हुआ।

समिति प्रणाली का प्रादुर्भाव राजनितिक कारणों में भी हुआ है। लोक सदन जैसी बहुसंख्यक सभा में यह जाना नहीं जा सकता कि प्रस्तुत समस्याओं पर पूर्ण गम्भीरता से विचार कर सके। लोक सदन का वातावरण भी इतना जीपचारिणी पूर्ण होता है कि वहाँ विधेयको पर सुलभ विचार नहीं किया जा सकता। परिणामस्वरूप यह आवश्यक समझा गया कि जनता में छोटी समितियों की व्यवस्था की जाय, जिसमें उन विधेयको पर गम्भीरतापूर्वक किंतु सुलभ विचार किया जा सक। लोक सदन पर बाय भार की अधिकता के कारण भी समिति प्रणाली का प्रादुर्भाव हुआ है। जसा हरमन फाइनर ने कहा है, 'हाल में जो समितियों का प्रादुर्भाव हुआ है उसका कारण उन्नोसवी व त्रासती गताव्दी की व्यवस्थापन बाय की बढ़ि है। आधुनिक सरकार के कठिनता की व्यापकता के कारण समितियों में होने वाली बाय बाही का सदन में किया जाने में उससे बही अधिक समय लगता, जितना समय इससे ने मनुष्य का दिया है। समिति प्रणाली का मुख्य उद्देश्य अथ समस्याओं व अथ समस्या के लिए बाय हटाकर लोक सदन के बाय भार की अधिकता को कम करना है।¹

समितियों का कार्य

समितियाँ जितना व्यवस्थापन बाय करती हैं उससे ऐसा भ्रम होता है कि व्यवस्थापन बाय में समितियों का कार्य मुख्य तथा सदन का कार्य गौण है। इसमें सन्देह नहीं कि विधेयको का सुव्यवस्थित रूप देने का कार्य समितियों द्वारा ही होता है, फिर भी यह उही कहा जा सकता कि व्यवस्थापन के सम्बन्ध में समितियों का कार्य मुख्य व सदन का कार्य गौण है। इंगलण्ड में समितियों की स्थिति लोक सदन की अधीनस्थ समस्याओं की है तथा व्यवस्थापन का मुख्य दायित्व लोक सदन का ही है। समितियों का कार्य विधेयको के सिद्धांतों के विषय में कुछ करना नहीं है बल्कि उनका कार्य उनके प्राप्ति में सुधार करना है। इंगलण्ड की व्यवस्थापन प्रक्रिया के अनुसार द्वितीय वाचन के प्रारम्भिक चरण में सदन विधेयके के सिद्धांतों को अपनी स्वीकृति प्रदान कर देता है। फिर विधेयके समिति के सिपुद किया जाता है। इस प्रकार विधेयके के सिद्धांतों के विषय में सदन पहले से ही निश्चय कर लेता है। जत

1 'The recent evolution of Committees derives from the increase of legislation in the 19th and 20th centuries. To conduct committee proceedings on the floor of the House with the bulving mandate of a modern government would need more time than God has given man. The main purpose was decongestion to save time of Commons by having business devolved to other bodies and times
—Herman Finer

समितियों को सिद्धांता में कोई हार फेर करने का अवसर नहीं रहता। उनका कार्य मदन द्वारा भेजे गये विधेयका के प्रारूप का शब्द शब्द व वाक्य वाक्य करके पढ़ना तथा सिद्धांता को ज्यों का त्यों बनाये रख कर, उनके प्रारूप में सुधार करना होता है। इसी दृष्टि से समितियाँ विधेयका पर विचार करती हैं। उनके प्रारूप को सुधारने के लिये विधेयको में संशोधनों का सुझाव देती हैं। समितियाँ विधेयको के विषय में अपना प्रतिवेदन मदन को देती हैं तथा वह उन संशोधनों के सुझावों को मानने या न मानने के लिये पूर्ण स्वतंत्र होता है। समितियों का काम इस प्रकार केवल परामर्श प्रभावहीन है। जसा हरमन फाइनर ने कहा है, "अपनी स्थिति व अपने कार्य की दृष्टि में समितियों की स्थिति सम्पूर्ण सदन के प्रति अधीनता की है। उनकी शक्ति इतनी नहीं है कि वे विधेयका को जीवित रख सकें अथवा उन्हें समाप्त कर सकें। संशोधनों की सफाई करने के लिये वे नीचे काम करने वाली सहायक परिचारिकाएँ हैं और उनका कार्य पूर्व निर्मित विधेयक के द्वितीय वाचन, अपन प्रतिवेदन तथा विधेयक के तृतीय वाचन (जब उनके कार्य का पुनरावलोकन होता है) तक ही सीमित है।"²

समितियों के प्रकार

इंगलण्ड में समितियाँ कई प्रकार की हैं और उनमें से प्रमुख निम्नलिखित हैं -

सम्पूर्ण सदन की समिति—सबसे प्रमुख समिति वह समिति है, जिस सम्पूर्ण सदन की समिति (Committee of the Whole House) कहा जाता है। सम्पूर्ण सदन की समिति का तात्पर्य समिति के रूप में सम्पूर्ण सदन में ही जाता है। परन्तु यहाँ यह अर्थ नहीं है कि सम्पूर्ण सदन की समिति व सदन में बर्तमान नहीं है। यहाँ भी कुछ निश्चित भेद हैं। सदन की बैठक की अध्यक्षता अध्यक्ष करता है, पर सम्पूर्ण सदन की समिति की अध्यक्षता अध्यक्ष नहीं करता। सदन उदाहरण के रूप में कार्य करता है, तो अध्यक्ष अपना स्थान छोड़ देता है और समिति सदन में ही किसी को समिति की बैठक का अध्यक्ष बनाता है। समिति के अध्यक्ष सदन के अध्यक्ष के स्थान पर नहीं बैठता, वरन् सदन के क्लर्क (Clerk) के स्थान पर बैठता है। इसके अतिरिक्त अध्यक्ष का अधिकार शक्ति (word of authority) भी मेज से हटाकर उसके नीचे रख दिया जाता है। सदन उदाहरण के रूप में कार्य करता है कि समिति के लिए अब उन अनुगमन के नियमों का प्रयोग करने के लिए निश्चित प्रक्रिया के कार्य करने की आवश्यकता नहीं है कि सदन की अध्यक्षता के उदाहरण में सदन की

1 Committees are a feature of the House of Commons. They have no legal status and role. They are composed of members of the House who are appointed to consider bills, amendments and to report on them. They are also responsible for the drafting of an amendment and for reporting on it. The third reading of a bill is the final stage in the process of its passage.

कायवाही की जाती है। अध्यक्ष के अधिकार दण्ड के हट जाने से वह अनुशासन व औपचारिकता भी समाप्त हो जाती है, जिसका प्रतीक अध्यक्ष हाता है।

सम्पूर्ण सदन की समिति ३ सदन में कुछ कायविधि सम्बन्धी अन्तर भी है। सदन की कायविधि में प्रत्येक प्रस्ताव किसी सदस्य द्वारा प्रस्तुत किया जाता है और कोई अन्य सदस्य उसका समर्थन करता है। पर समिति की कायविधि में प्रस्ताव के अनुमादन की आवश्यकता नहीं होती। सदन की बैठक में एक सदस्य को प्रायः एक बार ही वाक्य दिया जाता है, जबकि समिति की बैठक में सदस्य लोग जितनी बार चाहें बोल सकते हैं। सदन की बैठक में विवाद की समाप्ति के लिए भी प्रस्ताव किया जा सकता है। जिससे विवाद को समाप्त भी किया जा सकता है, पर सम्पूर्ण सदन की बैठक में ऐसा नहीं होता। उसमें विवाद तब तक चलता रह सकता है, जब तक सभी सदस्य अपनी-अपनी बात कहकर सन्तुष्ट न हो जाएँ। इस प्रकार जसा आग व जिक्र न कहा है 'सदन की तुलना में समिति में कायविधि कम औपचारिक तथा कम कठोर होती है जिसके कारण महत्वपूर्ण व पचीसे मामला के सुलझाने के लिये कायवाही में सजीलपन का निवाह सम्भव हो जाता है यद्यपि काम की गति धीमी हो जाती है।'¹

सम्पूर्ण सदन की समिति में सभी विधेयका पर विचार नहीं होता। मुख्य रूप से उसे केवल वित्त विधेयक विचाराधीन दिया जाता है। वित्त विधेयका के प्रायः दो भाग होते हैं। उनका एक भाग व्यय से सम्बन्धित होता है और दूसरा भाग आय से। सम्पूर्ण सदन की समिति जब व्यय से सम्बन्धित भाग पर विचार करती है, तब उसे सभरण समिति (Committee of Supply) कहा जाता है और जब वह आय से सम्बन्धित भाग पर विचार करती है, तब उसे साधन समिति (Committee of Ways and Means) कहा जाता है। उन अन्य विधेयका पर भी सम्पूर्ण सदन की समिति में विचार हो सकता है, जिन्हें सदन आवश्यक समझ कर उसके सिद्ध कर दे।

इस प्रकार सम्पूर्ण सदन की समिति व्यवस्थापन कार्य में सदन की बड़ी महत्वपूर्ण सहायता करती है। उसकी बैठक में अनुशासन व कायविधि के कठोर बंधनों के न हान में विधेयका के सभी पहलुओं पर अच्छी तरह स्वतन्त्रतापूर्वक विचार किया जा सकता है। पर समिति में बरनी जान वाली अनुशासन हीनता व वधनविहीनता के कारण समय की उड़ी बरबादी होती है। हर सदस्य जितना चाहे उतना समय लाने के लिए स्वतन्त्र होता है तथा पर्याप्त समय व्यय की बातों में निकल जाता है। सम्पूर्ण सदन की समिति की एक उपयोगिता यह बताई जाती है कि उसके अतगत राजनैतिक दलों के अनुशासन की बढोढ़ता नहीं बरती जाती। विवाद अधिक स्वतन्त्रतापूर्वक

1 "The procedure is thus considerably less formal and restricted than in the House as such, making for flexibility even though hardly for speed in the handling of vital and complicated matters
—Ogg and Zink

होन के कारण विधेयको पर विचार अच्छी तरह हो जाता है। पर यह बात भी व्यवहार में सत्य नहीं होती। सम्पूर्ण सदन की समिति पर भी बहुमत दल छाया रहता है। जसा ऑंग व जिक न कहा है कि “जब सम्पूर्ण समिति का प्रयोग किया जाता है, तब कार्यविधि यद्यपि सदन की तुलना में अधिक सचीली रहती है, तथापि राजनतिक वातावरण वस्तुतः सदन से भिन्न नहीं रहता, दलीय अनुशासन उसी प्रकार दिखाई देता है, सम्पत्तिगत मंत्री विवाद पर छाया रहता है, मतदान पर दलीय आदेशों का नियंत्रण रहता है तथा भङ्गकार की हार को बड़ी गम्भीर बात समझा जाता है।”¹

विशिष्ट समितियाँ—समितियों का दूसरा प्रमुख प्रकार विशिष्ट समितियों का होता है। विशिष्ट समितियाँ प्रायः पन्द्रह सदस्यों की होती हैं। उनके सदस्य प्रायः उन विषयों के विशेषज्ञ होते हैं, जिन विषयों के विधेयक समितियों को सौंपे जाते हैं। इन समितियों की नियुक्ति किसी विधेयक के विषय में प्रावधिक जाँच के लिए की जाती है। कभी कभी किसी प्रावधिक विषय के विधेयक के प्राक्षेप पर विचार करने के लिए भी विशिष्ट समितियाँ की नियुक्ति की जाती है। विशिष्ट समितियाँ की नियुक्ति किसी विधेयक के अस्तित्व में आने से पहले भी व उसके बाद भी की जा सकती है।

ये समितियाँ दो प्रकार की होती हैं। तदर्थ, विशिष्ट समितियाँ (Adhoc select committees) व सत्रांतक विशिष्ट समितियाँ (Sessional select committees)। तदर्थ समितियों को इंग्लण्ड में प्रायः केवल विशिष्ट समितियों के नाम से पुकारा जाता है। यह समितियाँ अस्थाई होती हैं। विधेयक के विचार की समाप्ति के साथ इनका अस्तित्व समाप्त हो जाता है। सत्रांतक विशिष्ट समितियाँ सदन द्वारा प्रत्येक सत्र के आरम्भ में नियुक्त की जाती हैं। वे सत्र के अंत तक चलती हैं। पर लोक सदन स्वयं नियंत्रण करता है कि कौन कौन सी विशिष्ट समितियाँ बनाई जायें। वही उन समितियों के लिये सदस्यों के नामों का चयन करता है। यह समितियाँ अत्यन्त गतिशील होती हैं। उन्हें खुले अधिवेशन करने का अधिकार होता है। वे किसी भी व्यक्ति को अपने भ्रमण भवाही देन के लिए बुला सकती हैं। कोई भी व्यक्ति विशिष्ट समिति के बुलावे का अस्वीकार नही कर सकता और न किसी व्यक्तिगत व सरकारी जानकारी को ही उन्हीं वताने से इंकार कर सकता है। ऐसा करना कानूनी अपराध होता है। अन्य समितियाँ विधेयकों के मन्दातिक पक्ष को न देखकर, विरोधपक्ष उसके प्राक्षेप सम्बंधी पक्ष को ही देखती हैं। पर विशिष्ट

¹ ‘In the Committee of the whole when used, although procedure remains more flexible than in the House as such, the political atmosphere is no longer materially different, party discipline is almost equally in evidence the Minister incharge dominates the debates voting is controlled by the whips a government defeat is a serious matter
—Ogg and Zink

समितियाँ सावजनिक मामला के विषय में जाँच समितियों का कार्य करती हैं। यह भी देख सकती हैं कि किसी विधेयक में निहित सिद्धांत वहाँ तक वाछनीय है। इस सम्बन्ध में लोक सदन उनके विचारा का आदर करता है तथा यद्यपि सिद्धांततः किसी विधेयक विशेष के सम्बन्ध में अंतिम निर्णय लोक सदन द्वारा ही किया जाता है, तथापि व्यवहार में विशिष्ट समितियों का निर्णय ही लोक सदन का निर्णय सिद्ध होता है।

स्थायी समितियाँ—समितियों का एक तीसरा प्रकार स्थायी समितियों (Standing committees) का होता है। व्यवस्थापन का अधिकतर कार्य इसी समितियों के द्वारा होता है। अधिकतर विधेयक इसी समितियों के सिफुर्द कर दिये जाते हैं। इनका कार्यकाल लोक सदन के सत्र के साथ चलता है। लोक सदन के सत्र के प्रारम्भ में ये समितियाँ बना दी जाती हैं। ये समितियाँ विषयवार नहीं बनाई जाती। जहाँ आवश्यकता पड़ती है विधेयक उनके सिफुर्द कर दिये जाते हैं। ये समितियाँ प्रचुर समितियाँ नहीं होती। इनके सदस्य आवश्यक रूप में उन विषयों के विशेषज्ञ नहीं होते, जिनसे सम्बन्धित विधेयक उठे माँचे जाते हैं।

इन समितियों के सदस्य दो प्रकार के होते हैं। पहल प्रकार के सदस्य स्थायी सदस्य होते हैं जिनकी संख्या लगभग २० होती है। दूसरे प्रकार के सदस्य अस्थायी होते हैं। उन्हें विधेयक विशेष पर विचार होने के समय समितियाँ में सम्मिलित कर लिया जाता है। ये सदस्य प्रायः विधेयक के विषय के विशेषज्ञ होते हैं। इनकी संख्या प्रायः तीन-तीस के बीच में होती है। अध्यक्ष किसी भी स्थायी समिति को कोई भी विधेयक सौंप देता है और विधेयक के विषय के विशेषज्ञों को उसमें अस्थायी सदस्यों के रूप में सम्मिलित कर दिया जाता है।

द्वितीय प्रकार के सदस्य भी स्थायी समितियाँ रहती हैं। इस प्रकार की एक समिति इक्कहत्तर सदस्यों की होती है जो केवल उन विधेयकों पर विचार करती है, जिनका सम्बन्ध विशेषतः स्टाँटलण्ड से होता है।

स्थायी समितियों का चयन एक चयन समिति के द्वारा होता है जिस अध्यक्ष प्रत्येक सत्र के प्रारम्भ में बना देता है। चयन समिति में बड़े चुनीदा चुनीदा लोग रूने जाते हैं। यही समिति स्थायी समितियों का निर्माण करती है और लोक सदन के अध्यक्ष द्वारा दिये हुए नामों में से उनके अध्यक्ष की नियुक्ति करती है। चयन समिति उस बात का ध्यान रखती है कि सरकारी पक्ष के विपक्ष दोनों के सदस्यों का प्रतिनिधित्व मिले। माध्यम समिति (Committee of Ways and Means) के अध्यक्ष व उपाध्यक्ष पदेन चयन समिति के अध्यक्ष होते हैं।

स्थायी समितियों का कार्य विधेयकों के प्रारूप में मसौदा करना ही होता है। वे उनके निष्कर्षों में कोई परिवर्तन नहीं कर सकती। उनका कार्य विधेयकों के रूप

मे उन विचारा के अनुसार सशोधन मात्र करना होता है, जो मदस्यगण उनके विषय में व्यक्त करन हैं। ये समितियाँ विधेयक का रूप बदल सकती है, पर उम पूर्णत ममाप्त नहीं कर सकती। प्रत्येक विधेयक का उह पुन लोक सदन के समक्ष अपने प्रतिवेदन के साथ प्रस्तुत करना पड़ता है। लोक सदन का यह अधिकार होता है कि यह समितिया द्वारा प्रस्तावित मशोधन का स्वीकार करे या न कर।

इस प्रकार हम देखत है कि विधेयको के रूप के सुधारों में स्थाई समितिया बड़ा महत्वपूर्ण कार्य करती है। उनके द्वारा प्रस्तुत सगाधनों का प्राय लोक सदन स्वीकार कर लेता है क्योंकि उनके सुभाव बड़े लाभकारी हात है। फिर भी कुछ कारणों से स्थाई समितिया की बालोचना भी की जाती है। दोम स्थाई मस्य व दोम तीन स्थाई सदस्यों के कारण इन समितियों की मस्य मरुया इतनी अधिक हो जाती है कि इनमें कोई गम्भीर विचार नहीं हो सकता। स्थाई समितिया की सदस्य मरुया दाना प्रकार के सदस्यों को मिलानर बीस होनी चाहिए। स्थाई समितियों पर कार्यभार भी अधिक है। अत यह कहा जाता है कि स्थाई समितियों की मरुया इस हानी चाहिए। स्थाई समितियों के सदस्य विधेयकों के विषय के विवेचन नहीं होत है। इसलिए आलाचना का यह कहना है कि स्थाई समितियों का निर्माण विषयवार होना चाहिए तथा उह भी विधेयकों के सम्बन्ध में जाँच आदि के मिलसिने में मरुकारी कमचारियों के अन्य लोगो को गवाही के लिए बुलाने का पूर्ण अधिकार होना चाहिए।

गर सरकारी विधेयक समितियाँ—समितियों का एक अन्य प्रकार उन समितियों का हाता है जो गर सरकारी विधेयको पर विचार करन के लिए बनाई जाती है। ये समितियाँ स्थाई होती हैं। लोक सदन द्वारा निर्मित ऐसी समितियों में चार व साइस मभा द्वारा निर्मित ऐसी समितियों के पांच सदस्य होत हैं। इन समितियों की शक्ति बड़ी व्यापक व मरुत्व की हानी है। ये विधेयकों के रूप पर विचार कर उह उनमें ही नहीं बनाती बरन् ब उम अतिनिमित्त सिद्धांतों पर भी विचार कर उनकी ग्राहनीयता व अवाहनीयता के आधार पर उनमें फेर बदल भी करती है। ये घूना विवेक-मायिक (Judicial) समितियाँ होती हैं। ये समितियाँ विधेयकों में प्रस्तावित व्यवस्था से लाभार्थित होने वाले लोगों का और उन लोगों को भी गवाही के लिए बुला सकती हैं, जिन्हें उनसे हानि होने की सम्भावना है। ये लोग स्वयं तथा अपने वकीलों के द्वारा अपने अपने पक्ष को समितियों के समक्ष रख सकते हैं। समितियाँ सत्र सुनने के बाद यह निणय करती हैं कि किसी विधेयक का निमाण होना चाहिए या नहीं अथवा यदि होना चाहिए तो उसका क्या रूप होना चाहिए। समितियों का निणय प्राय अंतिम हाता है क्योंकि प्राय लोक सदन इन समितियों के प्रतिवेदन के विरुद्ध कार्य नहीं करता।

सम्मिलित समितियाँ—समितियों का एक अन्य प्रकार सम्मिलित समितियों (Joint Committees) का होता है। इसका निर्माण दोनों सदनों में से

वरावर मन्त्र नेत्र उन विधेयको अथवा विषयो पर विचार करने के लिए किया जाता है, जिनमें दोनों सदनों समान रूप में सम्मिलित होते हैं। इन समितियों का रूप विशिष्ट समितियों का होता है, क्योंकि इनमें दोनों सदनों के वे सदस्य सम्मिलित किये जाते हैं जो सम्मिलित विषय का विशिष्ट ज्ञान व उसमें प्रति विशेष अभिरुचि रखते हैं। उस समय जब दोनों सदनों की शक्तियाँ समान थी, इन समितियों का बड़ा महत्व था, पर अब मन् १९११ व १९४६ के समदीय अधिनियमों के निर्माण के बाद से लाइ सभा की शक्ति क्षीण हो गई है और सम्मिलित समितियों का महत्व भी कम हो गया है।

व्यवस्थापन कार्य

इंग्लैंड की संसद संसार की अत्यंत प्राचीन व्यवस्थापिकाओं में से है। वस्तुतः व्यवस्थापन प्रणाली का उद्भव सर्वप्रथम इंग्लैंड में हुआ है तथा अब देशों में आवश्यकतानुसार थोड़ा बहुत परिवर्तन करके उसे अपने-अपने वहाँ लागू कर लिया है। अंग्रेजी संसद प्रतिरूप मकड़ा कानून बनाती है। अतः यह आवश्यक था कि व्यवस्थापन के लिए किसी ऐसी प्रणाली का उद्भव किया जाता, जिसके अंतर्गत व्यवस्थापन कार्य गीघ्रातापूर्वक व सुचारु रूप से चल सकता। यही कारण है कि इंग्लैंड में व्यवस्थापन के लिये एक अत्यंत वृत्तान्तिक प्रणाली का आविर्भाव हुआ है तथा समदीय शासन प्रणाली के साथ साथ इंग्लैंड इस क्षेत्र में भी जगत के अन्य देशों के लिए पथप्रदर्शन सिद्ध हुआ है।

विधेयको के प्रकार

इंग्लैंड की संसद द्वारा जिन विधेयको पर विचार किया जाता है व स्थूल रूप में तीन प्रकार के होते हैं

सार्वजनिक विधेयक—विधेयको का पहला प्रकार सार्वजनिक विधेयक (Public Bills) का होता है। सार्वजनिक विधेयक, जैसा उसके नाम में ही प्रकट है सार्वजनिक विषय से सम्बन्धित होता है। उन्हीं उद्देश्यों किसी सार्वजनिक हित की साधना होता है। यह सरकार के किसी मन्त्र अथवा किसी मंत्री द्वारा प्रस्तुत किया जाता है। वह सार्वजनिक विधेयक जिसका सम्बन्ध वित्त सम्बन्धी मामलों से होता है वित्त विधेयक कहलाता है। सार्वजनिक विधेयको को सरकारी विधेयक भी कहा जाता है।

व्यक्तिगत सदस्यों के विधेयक—विधेयको का दूसरा प्रकार व्यक्तिगत सदस्यों के विधेयको (Private Member's Bill) का होता है। जैसा नाम में ही स्पष्ट है, व्यक्तिगत सदस्यों का विधेयक वह विधेयक होता है, जो किसी मन्त्री द्वारा प्रस्तुत न किया जाकर किसी संसद सदस्य द्वारा प्रस्तुत किया जाता है। पर इस प्रकार के

विधेयक का सम्प्रत्यक्ष किसी व्यक्तिगत अथवा विशिष्ट हित से न होकर सावजनिक हित से ही होता है। उद्देश्य की दृष्टि से यह विधेयक भी सावजनिक विधेयक जसा ही होता है। अंतर दानों में केवल यही है कि यह किसी मंत्री द्वारा प्रस्तुत किया जाकर साधारण समित्सदस्य द्वारा प्रस्तुत किया जाता है।

व्यक्तिगत विधेयक—विधेयक का तीसरा प्रकार व्यक्तिगत विधेयक (Private Bills) का होता है। उद्देश्य की दृष्टि से जसा नाम से ही प्रकट है, व्यक्तिगत विधेयक सावजनिक विधेयक का विलाम होता है। इसका सम्बन्ध सावजनिक हित साधन से न होकर विशिष्ट हित साधन से होता है। ये विधेयक प्रायः नगरपालिकाओं तथा नगर निगमों जसी स्थानीय संस्थाओं द्वारा प्राथनापत्रों के माध्यम से प्रस्तुत किये जाते हैं। उदाहरणार्थ, यदि कोई नगरपालिका स्थानीय विज्ञापनों के नियंत्रण से सम्बन्धित किसी विधेयक का प्रस्तुत करे अथवा अवकाश प्राप्त सनिका का कोई संगठन किसी प्रकार के सनिका के लिये पेशान दिये जाने से सम्बन्धित विधेयक प्रस्तुत करे, तो ये विधेयक व्यक्तिगत विधेयक कह जायेंगे। इस प्रकार व्यक्तिगत विधेयकों की पहली विशेषता यह है कि इनका सम्बन्ध सावजनिक हित से न होकर विशिष्ट हित से होता है। दूसरे, ये विधेयक न तो मंत्रियों द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं और न साधारण समित्सदस्यों द्वारा, वरन् ये प्रायः स्थानीय संस्थाओं द्वारा प्राथनापत्र भेज कर प्रस्तुत किये जाते हैं।

व्यवस्थापन की प्रक्रिया

प्रस्तुतीकरण व प्रथम वाचन—व्यवस्थापन की प्रक्रिया में पहला स्तर विधेयक के प्रस्तुतीकरण (Introduction) तथा प्रथम वाचन (First Reading) का होता है। सिद्धान्ततः दोनों बातें भिन्न भिन्न वस्तुएँ हैं, पर इंग्लण्ड में ऐसी प्रथा है कि विधेयक का प्रस्तुतीकरण व प्रथम वाचन एक साथ ही होता है। विधेयकों के प्रस्तुतीकरण के विषय में यह स्मरणीय है कि कोई भी सावजनिक विधेयक सिद्धान्ततः किसी भी समित्सदस्य द्वारा प्रस्तुत किया जा सकता है पर व्यवहार में सभी महत्वपूर्ण सावजनिक विधेयक सरकार की ओर से किसी मंत्री द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं। वित्त विधेयक अनिवार्य वित्त मंत्री (Chancellor of the Exchequer) द्वारा ही प्रस्तुत किया जाता है। इसके अतिरिक्त विधेयकों के प्रस्तुतीकरण के विषय में एक अन्य विशेष बात यह है कि साधारणतः कोई भी विधेयक संसद के दोनों सदनों में से किसी भी सदन में प्रस्तुत किया जा सकता है, पर यदि कोई विधेयक वित्त विधेयक होता है, तो वह केवल लोक सदन (House of Commons) में ही प्रस्तुत किया जाता है।

विधेयकों को प्रस्तुत करने की तीन विधियाँ प्रचलित हैं। पहली विधि साधारण प्रस्तुतीकरण (Dummy Introduction) की विधि है। इसे अतः व्यक्तिगत विधेयक के प्रस्तावकों को विधेयक प्रस्तुत करने से पहले किसी प्रकार का भाषण नहीं देना पड़ता। विधेयक को प्रस्तुत करने की लिखित सूचना वह सदन में लिपिक (Clerk

of the House) को देता है। अध्यक्ष विधेयक को विधिवत प्रस्तुत करने के लिए उसे बुलाता है। वह आकर अपने विधेयक को सदन के लिपिक के सामने जमा कर देता है तथा वह स्वयं या लिपिक विधेयक के शीर्षक को सुना देता है। इस प्रकार विधेयक का प्रस्तुतीकरण हो जाता है। इसके बाद एक प्रस्ताव किया जाता है कि विधेयक का पहली बार पढ़ा हुआ समझा जाय और उभे छपवाने की आज्ञा प्रदान की जाय। इस प्रस्ताव के स्वीकार होने पर, और माध्याह्निक यह प्रस्ताव स्वीकार हो ही जाता है, विधेयक का प्रस्तुतीकरण व प्रथम वाचन समाप्त हो जाता है। इस प्रकार सदन के सदस्यों व जनमाधारण को विधेयक के विषय में सूचना मिल जाती है और वे उस पर विचार विनिमय प्रारम्भ कर देते हैं। हरमन फाइनर ने भी इसके उपयोग के विषय में ऐसा ही लिखा है और कहा है कि "जनता का इस बात की सूचना मिल जाती है कि अमुक व्यवस्थापन विचाराधीन है तथा सभी प्रकार के हितों में सम्भावित समुदायों को इस बात का अवसर मिल जाता है कि अपने अपने पक्ष के तर्कों को अच्छी तरह सबको सुना सकें।"¹

प्रस्तुतीकरण की दूसरी विधि को 'दस मिनट के नियम का प्रस्तुतीकरण' (Introduction under the ten minutes rule) कहा जाता है। इस विधि का प्रयोग सरकार द्वारा उन महत्वपूर्ण विधेयकों के लिए किया जाता है, जो विवादपूर्ण होते हैं। इस विधि के अंतर्गत विधेयक के प्रस्तावक को व विपक्ष के एक सदस्य का थोड़े थोड़े समय में इस बात का अवसर दिया जाता है कि प्रस्तावक विधेयक का उद्देश्य व उसका महत्व व विपक्ष उसकी आलोचना संक्षेप में सदन के सामने रखे। इसके बाद इस बात का प्रस्ताव प्रस्तुत किया जाता है कि विधेयक का प्रथम वाचन पूरा समझा जाय तथा उसे छपवाने की आज्ञा दी जाय। इस प्रस्ताव के स्वीकार होने पर विधेयक का प्रस्तुतीकरण व प्रथम वाचन पूरा हो जाता है। यह स्पष्ट है कि इस विधि में भी किसी प्रकार का विशेष विवाद नहीं होना पाता तथा उनका अवसर विधेयक के दूसरे वाचन में ही आता है।

प्रस्तुतीकरण की तीसरी विधि यह होती है, जिसके अंतर्गत विधेयक की व्यवस्थाओं को भी संक्षेप में प्रस्तुत किया जाता है तथा जिसे विधेयक की व्यवस्था पर प्रकाश डालने वाला प्रस्तुतीकरण (Introduction under the leave to introduce provision) कहा जाता है। इस विधि के अंतर्गत प्रस्तावक अपने विधेयक के सिद्धांतों व उसके लाभों को बताते हुए एक उम्मा भाषण देता है तथा सदन में अपने विधेयक को प्रस्तुत करने की अनुमति देने का प्रस्ताव रखता है। विरोध करने वाले सदस्य उस विधेयक के सिद्धांतों के दोषों को सदन के समक्ष रखते

1 The public is served notice that legislation is intended it gives all interest groups opportunity to make themselves heard in their claimant and contending ways
—Herman Firer

हुए इस प्रस्ताव का विरोध करते हैं कि विधेयक को सदन में प्रस्तुत करने की अनुमति दी जाये। अतः में निणय मतदान द्वारा होता है। यदि सदन का निर्णय प्रस्ताव के पक्ष में होता है तो फिर एक इस प्रकार का प्रस्ताव सदन के समक्ष रखा जाता है कि विधेयक का प्रथम वाचन पूर्ण समझा जाय व उसे छपवाया जाय। इस विधि के अंतर्गत जनता विधेयक की ओर अत्यधिक आकर्षित होती है तथा लोकमत का निर्माण सरलता से हो जाता है। पर चूंकि इस विधि में समय अधिक लगता है अतः अब इसे प्रायः प्रयोग में नहीं लाया जाता।

द्वितीय वाचन—विधेयक के द्वितीय वाचन के समय विधेयक के सम्बन्ध में वास्तविक विवाद प्रारम्भ होता है। यह विधेयक के जीवन मरण से सम्बन्धित संग्राम होता है। सदन में द्वितीय वाचन का प्रारम्भ उस समय होता है, जब कोई सदस्य—साधारणतः विधेयक का प्रस्तावक—यह प्रस्ताव करता है कि विधेयक को दूसरी बार पढ़ा जाय। द्वितीय वाचन के अंतर्गत विधेयक के सिद्धांतों व उसकी अच्छाई-बुराईयों पर पूर्ण विचार किया जाता है। विधेयक के सिद्धांतों पर सदन में इसलिये पूर्ण विचार किया जाता है, क्योंकि विधेयक के सिद्धांतों के विषय में सदन का विशेष दायित्व होता है। जमा हेरमन फ़ीनर (Herman Finer) ने कहा है “लोक सदन ने इस सिद्धांत की पूर्ण रक्षा की है कि सम्पूर्ण सदन, जिसमें खुला विवाद होता है, विधेयक के सिद्धांतों का स्वामी है। शासन का यह एक बड़ा ही महत्वपूर्ण तथ्य है। खुला अधिवेशन प्रेम व जनता दोनों का ही अत्यधिक ध्यान आकर्षित करता है। प्रकाशन लोकतन्त्र में वृत्तिनाशक का कार्य करता है।”¹

इस प्रकार विधेयक के जीवन में द्वितीय वाचन का बड़ा महत्व है। इसके अंतर्गत विधेयक की धाराआ व उनकी रचना पर यद्यपि विचार नहीं होता, तथापि उसके सिद्धांतों पर इस वाचन में विवाद रूप से विचार किया जाता है। इस वाचन में पूर्ण विधेयक को ही स्वीकार अथवा अस्वीकार किया जा सकता है। अस्वीकार करने के लिए प्रायः दो ढंग प्रयोग में लाये जाते हैं। पहला ढंग विधेयक को अस्वीकार करने का यह है कि सीधे शब्दों में यह प्रस्ताव रख दिया जाय कि अमुक विधेयक सिद्धांत रूप से दोषपूर्ण है तथा उसे कानून न बनाया जाय। विधेयक को अस्वीकार करने का दूसरा ढंग यह है कि जब विधेयक का प्रस्तावक यह प्रस्ताव करे कि विधेयक को अब दूसरी बार पढ़ा जाय, तो विरोधी पक्ष की ओर से विधेयक के

¹ ‘The Commons has stoutly preserved the principle that the full House in open debate is the master of the general principles of the Bill. This is an extremely important governing truth. It is that open assembly that seizes all the public. Publicity is the antiseptic of democracy’
Herman Finer

समय बाद दूसरी बार पढ़ने का संशोधन रन दिया जाय कि सदन का सत्र ही समाप्त हो जाय। इस प्रकार विधेयक को स्पष्ट रूप से अस्वीकार भी नहीं किया जाता है तथा वह समाप्त भी हो जाता है। विधेयक को अस्वीकार करने का यह कुछ नम्रता पूर्ण ढंग है। द्वितीय वाचन में यदि सरकार की हार हो जाये, तो सरकार को त्याग पत्र देना पड़ता है। इसलिए सरकार की ओर से प्रस्तुत किये हुए विधेयको के द्वितीय वाचन के समय बहुमत अपनी पूरी शक्ति इस पर लगा देता है कि सरकारी पक्ष की हार न हो पाय। पर इसका यह तात्पर्य नहीं होता कि विपक्ष द्वारा की हुई आलोचना व्यर्थ जाती है। जिन सगोषणों व सरकार उचित समझती है, वह उन्हें स्वयं स्वीकार कर लेती है। यदि सरकार यह देखती है कि लोकमत किसी विधेयक के अत्यंत विरुद्ध है, तो वह स्वयं ऐसे विधेयक का वापस भी ले लेती है। सन् १९३६ में कोयले की खाना से सम्बन्धित विधेयक के विषय में ऐसा ही हुआ था तब सरकार को विरोध के कारण उसे वापस लेना पड़ा था। जैसा हरमन फाइनर ने इस सम्बन्ध में कहा है, 'द्वितीय वाचन के समय सरकार की पूर्ण परीक्षा होती है। यदि विपक्ष सफल होता है तो उसका अर्थ अविश्वास का प्रस्ताव होता है तथा सरकार को त्यागपत्र देना पड़ता है। यदि ऐसा नहीं होता तो सरकार पर प्रभाव तो पड़ना ही है।'^१

समिति स्तर—द्वितीय वाचन में जब विधेयक के सिद्धान्त पढ़ने द्वारा स्वीकार कर लिये जाते हैं, तब उसे सदन की किसी समिति में निपुण किया जाता है। वित्त विधेयको को सम्पूर्ण सदन की समिति को दिया जाता है, तथा शेष सभी विधेयको को किसी स्थाई समिति को दिया जाता है। कभी कभी विधेयक को किसी विशिष्ट समिति को भी दे दिया जाता है। पर उसके बाद भी उसे किसी न किसी स्थाई समिति अथवा सम्पूर्ण सदन की समिति के पास विचाराय भेजा जाता है। विधेयक के जीवन में समिति स्तर का भी बड़ा महत्व है। इसी स्तर पर विधेयक को विधेयक के रूप में पूर्ण लाया जाता है। इस स्तर पर विधेयक पर धारा प्रतिधारा व शब्द प्रतिशब्द विचार ला जाता है। यह विचार अनौपचारिक होता है। इसमें सदन में बरत जाने वाले नियमों की कठोरता नहीं होती। यहाँ प्रस्ताव का समर्थन होना आवश्यक नहीं होता। कोई व्यक्ति कितनी भी बार बोल सकता है। लोक सदन का अध्यक्ष बैठक का सभापतित्व करता। अतः अनुशासन के नियमों का पालन भी नहीं किया जाता। विधेयक विषय में वास्तविक कार्य समिति स्तर पर ही होता है। जैसा हरमन फाइनर ने कहा है, "समिति में सरकार वास्तविक कार्य करने के लिए प्रस्तुत रहती है। वह सरकार को स्वीकार करने विधेयक का दो दृष्टियाँ से अच्छा बनाती है।"

* 'The Government is fully on trial in second reading. A reverse would be tantamount to a vote of no confidence and the Government would be obliged to resign. But short of it, it is influenced

प्राविधिक रूप से उससे दोष निवारण कर उसे अच्छा बनाती है तथा जनसाधारण के हित की दृष्टि से उसे ऐसा बनाती है कि वह अधिकांश लोगों के हित की वस्तु बन जाय ।¹

प्रतिवेदन स्तर—अमेरिका की समितियों की तरह इंग्लैण्ड की समितियों का किसी भी विधेयक को अस्वीकार करने अथवा बिना कुछ किये रत्न छोड़ने का अधिकार नहीं है। अतः वे प्रत्येक विधेयक का अपना प्रतिवेदन के साथ सदन को लौटाती हैं। यह पूर्णतः सदन के अधिकार की बात है कि समितियों के प्रतिवेदन में दिये गये सुझावों को वह स्वीकार करे या न करे। सदन विधेयक का फिर समिति को पुनः विचार करने के लिए वापस भेज सकता है। समिति का प्रतिवेदन कुछ भी क्यों न हो विधेयक का स्वरूप व उससे मिटाना के विषय में अंतिम निर्णय करना सदन का कार्य है। उन विधेयकों के विषय में जिन्हें सम्पूर्ण सदन की समिति के सुपुट किया जाता है, प्रतिवेदन स्तर केवल औपचारिक होता है। सम्पूर्ण सदन की समिति में विचार होने के बाद विधेयक का जो रूप बनता है, उसके विषय में केवल एक नाम का प्रतिवेदन दे दिया जाता है तथा मन्त्र उसे बिना किसी विशेष याद विवाद के स्वीकार कर लेता है। कुछ आलोचकों का कहना है कि प्रतिवेदन स्तर में समय बहुत बर्बाद होता है, क्योंकि सदन उन सब परिवर्तनों व संशोधनों पर पुनः पूर्णतः विचार करना है तथा कभी-कभी तो वह ऐसा केवल यह दिखाने के लिए ही करता है कि उसकी सत्ता इस सम्बन्ध में सर्वोच्च है।

तृतीय वाचन—विधेयक के जीवन का तीसरा स्तर तृतीय वाचन का होता है। तृतीय वाचन में अध्यक्ष प्रस्ताव करता है कि विधेयक को अब तीसरी बार पढ़ा जाय। तृतीय वाचन में भी द्वितीय वाचन की तरह विधेयक के सिद्धान्तों पर ही विचार होता है तथा उन्हीं पर राजनीतिक वाद विवाद होता है। विधेयक के रूप पर कोई विवाद नहीं होता। अतः इस स्तर पर वाक्य प्रतिवाक्य अथवा शब्द प्रति-शब्द विचार नहीं होता। केवल उसके सिद्धान्तों तथा उसके लाभ हानि पर विचार होता है। इस वाचन में नियमित संशोधन स्वीकार नहीं किये जाते। केवल शाब्दिक परिवर्तन विधेयक के प्रारूप में किये जा सकते हैं। तथ्यों की दृष्टि से उसमें कोई परिवर्तन नहीं किया जा सकता। अतः यदि आवश्यक होता है, तो मतदान होता है। यदि विधेयक स्वीकार हो जाता है, तो वह दूसरे सदन में भेजे जाने के योग्य हो जाता है। इस प्रकार जसा हरमन फाइनर ने कहा है “तृतीय वाचन में दूसरे वाचन

¹ In committee the Government is prepared to do business that is to accept amendments in order to produce a better bill, that is technically better to wipe out a flaw and better in that it satisfies the bigger number as being in the general interest

—Herman Finer

की ही तरह सम्पूर्ण विधेयक पर राजनीतिक विवाद होता है। यह एक राजनीतिक प्रदर्शन होता है। सरकार इस बात के निय कृतज्ञता प्रकट करती है कि विपक्ष के होते हुए भी वह दश के लिए कुछ कर सकी है तथा विपक्ष यह उत्तर देता है कि उनमें सरकार द्वारा प्रस्तुत एक बुरा विधेयक का अच्छा बना दिया है, यद्यपि फिर भी यह निश्चय नहीं है कि उससे भविष्य में देश की समृद्धि होगी।¹

दूसरे सदन की प्रक्रिया—एक सदन द्वारा पारित होन पर विधेयक दूसरे सदन में भेजा जाता है। अधिकतर सरकारी विधेयक चूँकि पहले लोक सदन में प्रस्तुत किये जाते हैं, अतः लोक सदन द्वारा विचार हान के पश्चात् विधेयक लाइ सभा जाया करता है। सन् १८५५ तक ऐसी प्रथा थी कि वही मंत्री जो विधेयक को लोक सदन में प्रस्तुत करता था लाइ सभा में भी उसे प्रस्तुत करता था। पर अब सदन का लिपिक विधेयक को दूसरे सदन में ले जाता है। जहाँ तक प्रक्रिया का प्रश्न है, उसमें दोनों सदनों में कोई विशेष अंतर नहीं है। दूसरे सदन में भी वे ही स्तर—प्रथम वाचन व प्रस्तुतीकरण, द्वितीय वाचन, अमिति स्तर, प्रतिवेदन स्तर, तथा तृतीय वाचन होने हैं, पर अंतर केवल इतना है कि वहाँ पर समिति स्तर पर स्थाई समितियाँ व विशिष्ट समितियों का प्रयोग नहीं किया जाता, वरन् वहाँ सम्पूर्ण सदन की समिति का प्रयोग किया जाता है। परिणामस्वरूप विधेयक लाइ सभा द्वारा दीर्घ पारित हो जाते हैं क्योंकि जब विधेयक सम्पूर्ण सदन की समिति को दिये जाते हैं, तो प्रतिवेदन स्तर केवल एक उपचार मात्र रह जाता है। यदि विधेयक दूसरे सदन द्वारा स्वीकार कर लिया जाता है अथवा उसके द्वारा प्रस्तावित सुशोधना को पहला सदन स्वीकार कर लेता है, तो विधेयक को राजा की स्वीकृति के लिए भेज दिया जाता है। पर यदि दोनों सदनों में मतभेद होता है, तो उस दूर करने के लिए दो प्रक्रिया का प्रयोग किया जाता है।

पहली विधि दोनों सदनों के कुछ प्रतिनिधियों, जिन्हें प्रबंधक (Managers) कहते हैं, के सम्मेलन द्वारा पारस्परिक मतभेद को समाप्त करने की हाती है। सम्मेलन में लोक सदन के प्रबंधकों की सरया लाइ सभा के प्रबंधकों की सरया की दुगुनी होती है। यह सम्मेलन दोनों सदनों के मतभेदों के दूर करने पर विचार करता है। यह सम्मेलन स्वतंत्र (Free) तथा अंतरंग (Closed) दोनों प्रकार का होता है। अंतरंग सम्मेलन में मतभेद के आधारों को एक लिखित बयान के रूप में विरोधी

¹ The third reading is like the second a political debate on the whole bill. The third reading is a political mustering. The Government expresses its thankfulness that it has been able to do the country some good in spite of the opposition and the opposition replies by clearing that it has made a bad bill better than the government first presented it and that even so it has doubts for the future of country's prosperity —Herman Finer

सदन के प्रबंधकों के द्वारा प्रस्तुत किया जाता है। स्वतंत्र सम्मेलन में प्रबंधक मतभेद के आधारों को मौखिक रूप से प्रस्तुत कर सकते हैं तथा उनके पक्ष में विस्तार-पूर्वक कह सकते हैं। सन् १८३६ से स्वतंत्र सम्मेलन का प्रयोग नहीं हुआ है, यद्यपि ब्राइस समिति के मतानुसार दोनों सदनों के मतभेदों को मुलभाने का यह सबसे अच्छा ढंग है।

दूसरे ढंग का पारम्भ सन् १८५१ में हुआ। इसके अनुसार दोनों सदन अपने मतभेदों का लिखित सदशो द्वारा दूर करने का प्रयत्न कर सकते हैं। यदि सम्मेलन तथा लिखित सदशों दोनों ही प्रकार से मतभेद दूर न हो सकें, तो सन् १९११ के समदीय कानून के पारित होने में पहले तक व्यवस्था ऐसी थी कि विधेयक समाप्त हो जाता था। पर उक्त कानून के पारित होने के बाद में व्यवस्था ऐसी रही थी कि दोनों सदनों के मतभेद की दशा में लाइ सभा लोक सदन द्वारा पारित विधेयकों को दो वर्ष तक कानून बनने में रोक सकती थी। पर १९४६ के समदीय कानून के अनुसार जब ऐसी व्यवस्था हो गई है कि यह समय केवल एक सत्र का ही है। इस प्रकार वर्तमान व्यवस्था के अनुसार मतभेद की दशा में विधेयक के भाग्य का अंतिम निर्णय लोक सदन के हाथ में रहता है।

राजकीय स्वीकृति—विधेयक के जीवन का अंतिम स्तर राजकीय स्वीकृति (Royal Assent) का होता है। यह स्तर केवल औपचारिक होता है। विधेयक राजा की स्वीकृति के लिए प्रस्तुत किये जाते हैं तथा अध्यक्ष की उपस्थिति में उनके नीचे लाइ सभा में पड़े जाते हैं। राजा का एक प्रतिनिधि यह घोषणा करता है कि "राजा ऐसा चाहता है" तथा इस प्रकार राजकीय स्वीकृति का कार्य पूरा होकर विधेयक कानून बन जाते हैं।

जैसा उपर्युक्त विवेचन से हमने देखा इंग्लैण्ड में व्यवस्थापन काय चले बना निरंतर ढंग से होता है तथा व्यवस्थापन की उक्त वित्तीय प्रक्रिया के माध्यम से अंग्रेजी संसद इस बात का प्रयत्न करती है कि व्यवस्थापन अच्छे से अच्छे रूप में हो सके तथा उसके द्वारा राष्ट्रीय हित की साधना हो सके। फिर भी यहाँ की व्यवस्थापन प्रक्रिया के सम्बंध में यह स्मरणीय है कि उसमें कभी-कभी समय बहुत अधिक लगता है। इसका कारण यह है कि इस बात की कोई निश्चित व्यवस्था नहीं है कि व्यवस्थापन के विविध स्तरों के बीच कितना समय व्यतीत होना चाहिए। इस कारण जालोचका का यह कहना है कि व्यवस्थापन के विविध स्तरों के बीच का समय निश्चित कर दिया जाना चाहिए।

वित्त विधेयक के व्यवस्थापन प्रक्रिया की विशेषताएँ

ऊपर व्यवस्थापन प्रक्रिया का माध्यामिक रूप दिया गया है तथापि वित्त विधेयकों के विषय में तथा व्यक्तिगत मदों के विधेयकों के विषय में कुछ विशेषताएँ बरती जाती हैं, जिनका गमन करना आवश्यक है।

(१) वित्त विधेयक केवल लोक सदन में ही पहले प्रस्तुत किये जाते हैं, क्योंकि इंग्लैण्ड में यह एक संवैधानिक राजनैतिक तथ्य है कि राजकोष जनता की वस्तु है तथा उसका नियंत्रण जनता के प्रतिनिधि सदन लोक सदन के हाथ में होना चाहिए।

(२) सब वित्त विधेयक सरकार की ओर से प्रस्तुत किये जाते हैं। साधारणतः वे वित्त मंत्री द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं, क्योंकि वित्त की प्रत्येक मांग तथा नवीन करों के प्रस्तावों के लिये राजा या रानी द्वारा पूर्व स्वीकृति होनी चाहिए और इस स्वीकृति को केवल वही मंत्री ही प्राप्त कर सकता है। इसके अतिरिक्त यह भी आवश्यक है कि राजा द्वारा स्वीकृत मांग में अधिक धन की स्वीकृति उसके अतिरिक्त अन्य कोई न कर सके। इसलिए ऐसी व्यवस्था है कि लोक सदन वित्त विधेयक की आलोचना कर सकता है, उसमें प्रस्तुत मांगों में कमी कर सकता है, पर उसमें वृद्धि नहीं कर सकता।

(३) द्वितीय वाचन में सिद्धांतों के स्वीकार होने के पश्चात् वित्त विधेयक के लिए यह आवश्यक है कि उसे सम्पूर्ण सदन की समिति के विचाराधीन भेजा जाय। सम्पूर्ण सदन की समिति जब विधेयक के व्यय से सम्बंधित भाग पर विचार करती है तब उसे समरण समिति (Committee of Supply) कहा जाता है तथा जब वह उसके आय के साधनों से सम्बंधित भाग पर विचार करती है, तब उसे साधन समिति (Committee of Ways and Means) कहा जाता है।

(४) वित्त विधेयक को पारित करने का अंतिम अधिकार लोक सदन का प्राप्त है। सन् १९४६ के संसदीय कानून के अनुसार वर्तमान व्यवस्था यह है कि सादर सभा वित्त विधेयक के पारित होने में केवल एक माह की देर कर सकती है।

व्यक्तिगत सदस्यों के प्रस्तावों व विधेयकों से सम्बंधित प्रक्रिया की विशेषताएँ

(१) व्यक्तिगत सदस्यों के प्रस्तावों व विधेयकों के लिए संसद के कार्यक्रम में बहुत कम समय मिलता है।

(२) व्यक्तिगत सदस्यों के विधेयक कानूनों में उसी प्रकार संशोधन प्रस्तावित कर सकते हैं, जिस प्रकार सरकारी विधेयक करते हैं, पर व्यक्तिगत सदस्यों के विधेयक ऐसे नहीं हो सकते, जिनका सम्बन्ध सार्वजनिक धन के व्यय से हो।

(३) व्यक्तिगत सदस्यों के विधेयकों के लिए यह आवश्यक है कि वे संसद के किसी साधारण सदस्य के द्वारा प्रस्तुत किये जायें।

व्यक्तिगत विधेयकों से सम्बंधित प्रक्रिया की विशेषताएँ

(१) व्यक्तिगत सदस्यों के विधेयक जहाँ एक साधारण सार्वजनिक विधेयक (Public Bills) होते हैं जो साधारण संसद सदस्यों द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं, व्यक्तिगत विधेयक (Private Bills) व विधेयक होते हैं जिनका सम्बन्ध किसी स्थानीय वैयक्तिक विषय से होता है।

(२) सावजनिक विधेयक संसद में साधारणतः सरकार के किसी सदस्य द्वारा तथा कभी कभी साधारण संसदस्य द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं, पर व्यक्तिगत विधेयक प्रायः संसद के बाहर से व्यक्तियों अथवा संस्थाओं द्वारा संसद को भेजे जाते हैं।

(३) व्यक्तिगत विधेयक के प्रस्तुतीकरण के लिए यह आवश्यक है कि उसके लिए एक प्राथनापत्र में उसके प्रारूप के व्यक्तिगत विधेयक के कार्यालय में दिया जाय, उसके विषय में सरकारी गजट में घोषणा की जाय, विधेयक का प्रस्तुतीकरण चाहने वाला उतनी घन राशि सरकारी कोष में जमा करे, जितनी उसमें व्यय होने की सम्भावना हो तथा एक अधिकारी विधेयक के विषय में यह प्रमाणित करे कि वह नियमानुसार है।

(४) द्वितीय वाचन के अन्तर्गत विधेयक के सिद्धांतों पर विस्तारपूर्वक विवाद होता है तथा यदि विधेयक बिना किसी विरोध के पारित हो जाता है, तो उसे निर्विरोध विधेयक की समिति (Committee on Unopposed Bills) के सिफुट कर दिया जाता है। समिति विधेयक की धाराओं पर विस्तारपूर्वक विचार करती है तथा अपने प्रतिवेदन के साथ उसे सदन को वापस कर देती है।

यदि किसी विधेयक का विरोध होता है, तो ऐसे विधेयक को व्यक्तिगत विधेयक की समिति (Private bills committee) के सिफुट कर दिया जाता है। यह समिति विधेयक के विषय में 'मायिक जांच' (Judicial enquiry) करती है, जिसमें विधेयक के पक्ष विपक्ष दोनों के ही लोग भाग लेते हैं व अपने अपने पक्ष की बात समिति के समक्ष रखते हैं। समिति अपनी जांच केवल विधेयक की प्रस्तावना (Preamble) तक ही सीमित रखती है तथा विधेयक के सिद्धांतों पर ही वह पक्ष विपक्ष के तक सुनती है। यदि समिति का मत यह होता है कि विधेयक कानून बनने के योग्य नहीं है, तो वह समाप्त समझा जाता है और फिर समिति उसकी धाराओं पर विस्तारपूर्वक विचार नहीं करती। पर यदि समिति का मत होता है कि विधेयक कानून बनने योग्य है, तो वह उसकी धाराओं पर विस्तारपूर्वक विचार करती है तथा अपने प्रतिवेदन के साथ उसे सदन को वापस भेज देती है।

इसके बाद प्रतिवेदन स्तर व तृतीय वाचन व्यक्तिगत विधेयकों का भी उसी प्रकार होता है, जिस प्रकार सावजनिक विधेयकों का होता है।

व्यक्तिगत विधेयकों की प्रक्रिया के अपने गुण व दोष दोनों ही हैं। इस प्रक्रिया का सबसे पहला गुण यह है कि इसमें संसद का समय बचता है, क्योंकि संसद केवल तभी ऐसे विधेयकों पर विचार करती है, जब समिति उसके पक्ष में निष्णय देती है।

पर इस प्रक्रिया के दोष भी बड़े महत्वपूर्ण हैं। व्यक्तिगत विधेयकों के पारित होने की प्रक्रिया में व्यक्तिगत स्वार्थों का इतना बोलबाला होता है कि सावजनिक हित की बात गौण बन जाती है। जब समिति विधेयकों पर विचार करती है, तो वह साधारणतः उही लोगों को बुलाती है, जो निहित स्वार्थों का प्रतिनिधित्व करते हैं।

परिणामस्वरूप इस बात की सम्भावना भी रहती है कि समिति नियम लेत समय केवल व्यक्तिगत हितों का ध्यान रख कर अपना निर्णय दे दे और सावजनिक हितों का ध्यान न रहे। यह प्रक्रिया बची खर्चीली भी है। इसमें बड़े बड़े वकीलों से काम लेना पड़ता है तथा उच्च पाश्चात्तिक देना पड़ता है। इसके अतिरिक्त सरकारी काम में विधेयक के पारायण का सम्भावित व्यय जमा करना पड़ता है तथा अन्य अनेक प्रकार के मुक्त देना पड़ते हैं। जो साक्षी समिति के समक्ष उपस्थित किये जाते हैं उनके धान जाने में भी बड़ा व्यय होता है।

अस्थाई आज्ञायें

उक्त दोषों को अस्थाई आज्ञायें (Provisional Orders) के द्वारा दूर करने का प्रयत्न किया गया है। अस्थाई आज्ञाओं की व्यवस्था के अंतर्गत मन्त्रिमण्डल के विविध विभागों का यह अधिकार दे दती है कि व्यक्तिगत हितों की पूर्ति विविध विभाग अस्थाई आज्ञा जारी करके करते रहें, जिससे व्यक्तिगत हितों की पूर्ति के लिए लोगों को मन्त्रिमण्डल का याचिकाएँ भेजने की आवश्यकता न पड़े। व्यक्तिगत हितों में सम्बन्धित लोग सम्बन्धित विभाग को प्राधान्य देते हैं। उसमें यह बताते हैं कि किस प्रकार की अस्थाई आज्ञा द्वारा उनकी आवश्यकता पूरी हो सकती है। विभाग साक्षियों को बुलाता है, पक्ष विपक्ष की बात सुनता है तथा पूरी जाँच कर आवश्यक अस्थाई आज्ञा जारी करता है। इस प्रकार जारी की हुई अस्थाई आज्ञाओं की मर्यादा जब पर्याप्त हो जाती है तब उन सब का इकट्ठा करके एक विधेयक के रूप में सम्बन्धित विभाग के मन्त्री द्वारा पुष्टिकरण के लिए मन्त्रिमण्डल के समक्ष सरकारी विधेयक के रूप में प्रस्तुत कर दिया जाता है। इस प्रकार के विधेयक यद्यपि सरकार की ओर से रखे जाते हैं, तथापि उनका पारित होने की प्रक्रिया व्यक्तिगत विधेयकों जैसी ही होती है। प्रस्तुतीकरण के प्रथम वाचन के पश्चात् द्वितीय वाचन होता है और उसके पश्चात् पुष्टिकरण विधेयक (Confirmation Bill) निर्विवाद विधेयकों की समिति के सिफुद्ध कर दिये जाते हैं। समिति पक्ष विपक्ष द्वारा प्रस्तुत किये हुए तर्कों पर विचार करते अपने प्रतिवेदन सहित विधेयक को मन्त्रिमण्डल के समक्ष रखते हैं, जहाँ सावजनिक विधेयक के पारायण की प्रक्रिया द्वारा वह पारित कर दिया जाता है।

अस्थाई आज्ञाओं की व्यवस्था व्यक्तिगत विधेयकों के पारायण की प्रक्रिया के दोषों का काफी दूर कर देती है। पुष्टिकरण विधेयक चूँकि सरकार के मन्त्रिमण्डल द्वारा प्रस्तुत किए जाते हैं अतः सावजनिक हितों का उचित संरक्षण बना रहता है तथा सरकार व्यक्तिगत हितों की पूर्ति करते हुए भी सावजनिक हितों का ध्यान रखती है। इसके अतिरिक्त व्यय की भी प्रवृत्ति होती है क्योंकि अनेक व्यक्तिगत विधेयकों अस्थाई आज्ञाओं के रूप में एक विधेयक के रूप में एक समय में ही पारित हो जाते हैं। समय की भी प्रवृत्ति होती है, क्योंकि मन्त्रिमण्डल की समिति दोनों ही पुष्टिकरण विधेयकों पर अलग-अलग समय पर एक ही बार में विचार कर लेती है।

फिर भी यह स्मरणीय है कि अस्थाई आज्ञाओं की व्यवस्था द्वारा कर्मचारी-तन्त्र तथा मन्त्रिमण्डल का अधिकार व्यवस्थापन पर बढ गया है। इसके अतिरिक्त संसद व समिति जो विचार पुष्टिकरण विधेयक पर करती है, वह केवल औपचारिक ही होता है, क्योंकि जितनी अस्थाई आज्ञायें एक पुष्टिकरण विधेयक में सम्मिलित हाती है, उन पर पूर्ण विचार सम्भव नहीं होता। फिर इस प्रकार का विचार अनावश्यक भी होता है, क्योंकि अस्थाई आज्ञायें जारी करने से पहले यह सब विविध विभागों द्वारा कर लिया जाता है।

SELECT READINGS

Adams	Constitutional History of England.
Bailey	British Parliamentary Democracy
Ilbert	Parliament
Jennings	• The British Constitution Parliament
Maitland	The Constitutional History of England.
Pollard	Evolution of Parliament

८

दल प्रणाली

“लोकतन्त्र में दल प्रणाली का उद्देश्य विपक्ष को आदरणीय बनाना है।”

—वेनी

अंग्रेजी संविधान के प्रायः सभी लेखक इस बात पर एक मत हैं कि दल प्रणाली इंग्लैंड के राजनीतिक जीवन की आधारशिला है। लोकतन्त्र बिना दल प्रणाली के नहीं चल सकता, इस बात पर विचारकों में कोई मतभेद नहीं है, यद्यपि कुछ विचारकों ने द्विदलीय प्रणाली का तथा कुछ विचारकों ने त्रिदलीय प्रणाली का समर्थन किया है। उदाहरणार्थ, यदि लास्की ने द्विदलीय प्रणाली का समर्थन किया है, तो रमजे म्योर ने त्रिदलीय प्रणाली का समर्थन किया है, यद्यपि उन दोनों ही ने यह स्पष्ट रूप से स्वीकार किया है कि स्वयं लोकतन्त्रीय जीवन के लिये दल प्रणाली का अस्तित्व अपरिहार्य है।

दल प्रणाली का आधार यह तथ्य है कि सब विचारशील व्यक्ति इस बात पर एक मत नहीं हाते कि अच्छा राजनीतिक जीवन क्या है। राजनीतिक उद्देश्यों के विषय में ही नहीं, राजनीतिक साधनों के विषय में भी उनमें मतभेद होता है। राजनीतिक उद्देश्य क्या होने चाहिए तथा उनकी पूर्ति किन साधनों से हो सकती है, इस विषय में लोगों में जो मतभेद होता है इसी मतभेद के आधार पर दल बनते हैं। जिस राजनीतिक दल द्वारा प्रस्तावित राजनीतिक उद्देश्य व राजनीतिक साधनों के पक्ष में देश का बहुमत होता है वह राजनीतिक दल देश का शासन संभालता है तथा अन्य अल्पसंख्यक दल विपक्ष का कार्य करता है। एक समय था जब शासन का प्रत्येक प्रकार का विरोध देशद्रोह समझा जाता था। पर अब दल प्रणाली के माध्यम से यह सम्भव हो गया है कि शासकदल गमन संभाले तथा विपक्ष रचनात्मक विरोध करते हुए भी सुरक्षापूर्वक अपना अस्तित्व बनाये रख सके तथा समयानुसार अपने को अल्पदल में बहुमत दल में परिवर्तित करके स्वयं शासन संभाल सकें।

दल प्रणाली की उपादेयता

शासक दल से भिन्न मत रखते हुए भी विपक्ष को राजनीतिक जीवन में उचित आदर प्राप्त रहे, यही दल प्रणाली की उपादेयता है। इंग्लैंड की दल प्रणाली इसका एक अत्यंत अच्छा उदाहरण है। पर दल प्रणाली इस दृष्टिकोण से अनुपयोगी

भी है कि दल प्रणाली के कारण व्यक्ति की व्यक्तिगत राय दल की राय के अधीन हो जाती है। कभी-कभी उसके कारण राष्ट्रीय जीवन में दरार भी पड़ जाती हैं। दलों का बहिष्कृत वस्तुतः राजनीतिक कार्यक्रम की विविधता के कारण न होकर व्यक्तिगत आकांक्षाओं के कारण होता है। अतः इस आधार पर यह कहा जाता है कि दल का होना अनुपयोगी है क्योंकि यदि किसी देश के चोटी के लोग दलीय गठ-बंधन को छोड़कर तथा अपने मतभेद को भुलाकर एक होकर देश के हित माधन के लिये कार्य करें, तो दल प्रणाली पर आधारित राजनीतिक जीवन में कहीं अच्छा जीवन हो सकता है।

इसमें सन्देह नहीं कि दल प्रणाली में व्यक्तिगत राय का दल की राय के अधीन अवश्य होना पड़ता है, पर फिर भी इसका यह अर्थ नहीं है कि दलीय जीवन में व्यक्ति की राय का कोई मूल्य ही नहीं। राजनीतिक दलों को जिस दायित्व का निर्वाह करना पड़ता है, उसके लिए आंतरिक अनुशासन आवश्यक है क्योंकि दलीय अनुशासन व दलीय दायित्व अयो-याश्रित है। फिर भी साक्ष्य में मतभेद की दशा में व्यक्ति इस बात के लिए स्वतन्त्र है कि वह एक दल की सदस्यता छोड़कर दूसरे दल की सदस्यता ग्रहण कर ले अथवा अपने विचारों का खुलकर प्रचार करके उनके आधार पर नया दल बना सके।

दल प्रणाली का विकास

एक समय था जब राजा ही सरकार होता था तथा राजा व उसके दरबारी मित्र सरकार चलाते थे। सरकार की ओर से किये गये अत्याचार व अनाचार राजा की ओर से किये गये अत्याचार व अनाचार माने जाते थे तथा उस अत्याचार व अनाचार का विरोध करने के लिये जनता को राजा का विरोध करना पड़ता था तथा जसा चार्ल्स प्रथम के समय में हुआ था मसदीय नेताओं का सरकारी अत्याचार व अनाचार को समाप्त करने के लिये राजाओं को समाप्त करना पड़ता था।

धीरे धीरे लोगों की समझ में यह बात आई कि सरकारी अनाचार के लिये राजा उत्तरे उत्तरदायी नहीं होते, जितने शासन चाने वाले दरबारी होते हैं तथा सरकार के अत्याचारों को समाप्त करने के लिये केवल उन दरबारियों को बदल देना काफी है जो राजकीय अनाचार फलाते हैं। राजा को बनाये रखकर भी यदि सरकार को राष्ट्र की ससद के प्रति उत्तरदायी बनाया जा सके, तो राजकीय अनाचार समाप्त हो सकता है। इस विचार ने इस प्रकार जोर पकड़ा तथा विभिन्न राजनीतिक कार्यक्रमों के आधार पर शासन भूत अपने हाथ में लने के प्रयत्नों के फलस्वरूप राजनीतिक दल अस्तित्व में आये। लोग यह स्पष्ट समझने लग कि सरकार पर अधिकार जमाने के लिये संगठित होना देगद्दीह नहीं, बरन् देग के हित की साधना है, क्योंकि विभिन्न राजनीतिक कार्यक्रमों के आधार पर राजनीतिक दल ससद के माध्यम से राजा की सरकार पर आवश्यक नियंत्रण रख सकते हैं तथा आवश्यकता पड़ने पर उसे बदल भी सकते हैं।

प्रारम्भ में राजनीतिक दलवल केवल उन लोगों की वस्तु रही, जो समाज के धनीमानी लोग होते थे। वही नाग प्रायः राजनीतिक दलवदी में भाग लेते थे। पर उन्नीसवीं शताब्दी के मुधार सम्बन्धी अधिनियमों के पारित होने के बाद राजनीति केवल धनीमानियों की ही वस्तु न रह गई, बल्कि मताधिकार प्राप्त होने के कारण जनमाधारण भी उसकी ओर आकृष्ट हुए। परिणाम यह हुआ कि राजनीतिक दलों के राष्ट्रव्यापी संगठन अस्तित्व में आये तथा स्थिति ऐसी हो गई कि संसदीय निर्वाचन में विजय व्यक्तिगत लगावों के आधार पर सम्भव न रही। उनके लिये यह आवश्यक हो गया कि प्रत्येक दल लाख हितकारी राजनीतिक कार्यक्रम के आधार पर जनता के अधिक से अधिक भाग का समर्थन प्राप्त करके संसदीय बहुमत प्राप्त करना प्रयत्न करे। राजा की सरकार पर अधिकार जमाने की लड़ाई अब केवल वेस्टमिन्स्टर राजप्रभुवाद तक ही सीमित न रह गई बल्कि उसका क्षेत्र निर्वाचन क्षेत्रों तक व्यापक हो गया।

किसी भी दल द्वारा सरकार पर अधिकार जमाना, जब जनसमर्थन पर निर्भर हो गया तो सनारूढ़ दल के लिए भी तथा विरोधी दल के लिए भी यह आवश्यक हो गया कि वे किसी निश्चित मण्डल के भीतर काम करें तथा मनमानी न करें, क्योंकि ऐसा न करने से उन्हें जनता का समर्थन प्राप्त नहीं रह सकता था। इस प्रकार राजनीतिक सत्ता प्राप्त करने के लिये भी और उसे बनाए रखने के लिये भी यह आवश्यक हो गया कि सनारूढ़ दल इस प्रकार कार्य करे कि यह जनसमर्थन प्राप्त करे तथा विरोधी दल इस प्रकार कार्य करे कि उसे जनसमर्थन प्राप्त हो सके। लोकहित की साधना की प्रतिपादितता के आधार पर इस प्रकार आधुनिक दल प्रणाली का विकास हुआ तथा जो राजनीतिक दलवन्दी एक समय में रक्तपात का कारण समझी जाती थी, वह अब एक लोकोपयोगी वस्तु बन गई।

इस प्रकार लोकहित के माध्यम से लोकहित की साधना होती रह, उसके लिये दल प्रणाली का विकास हुआ है। अपने इस उद्देश्य की पूर्ति ठीक ढंग से करने के लिये दल प्रणाली के लिये यह आवश्यक है कि उसके कणधार इस बात का ध्यान रखें कि दल प्रणाली का ध्येय लोकहित की साधना करना नहीं, बल्कि लोकहित की साधना करना है।

यों तो सभी मानवीय सस्थाओं में दोष विमो न किसी मात्रा में अवश्य पाये जाते हैं, जो दोष मनुष्य में मनुष्य होने के नाते होते हैं पर इंग्लैंड की दल प्रणाली के विषय में यह कहा जा सकता है कि वहाँ राजनीतिक दलदल इतना गहरा नहीं होने पाता कि लोकहित पूरी तरह उसके नीचे दब जाय। वहाँ साधारणतः एक दल बहुमत के समर्थन के आधार पर शासन का भार संभालता है तथा दूसरा दल विरोध दल के रूप में काम करता है। शासन दल को अपनी ओर से इस बात का भरपूर प्रयत्न करना पड़ता है कि वह राजनीतिक दावपचा में ही न पड़ा रहे तथा उनमें ऊपर उठकर लोकहित की साधना करे क्योंकि ऐसा न करने से उसे बहुमत का समर्थन मा

देन का भय रहता है। दूसरी ओर विरोधी दल का भी इस बात के लिये वाध्य होना पड़ता है कि वह शासक दल के कार्यों का विरोध राजनीतिक दायपत्रों में सफलता प्राप्त करने की दृष्टि से ही न कर, बल्कि देशहित की दृष्टि में रखते हुए वह केवल ऐसे प्रशामनिक विवरणों को लेकर ही चले बिना सत्ता प्राप्त होने पर वह स्वयं कार्यान्वित कर सके, क्योंकि तभी उस दल के बहुमत का समर्थन प्राप्त हो सकता है। इस प्रकार विपक्षी दल चूँकि ध्वलपत्र शासक दल के रूप में कार्य करता है, उसके द्वारा किया हुआ सरकार का विरोध देशद्रोह नहीं समझा जाता। देशहित की साधना व सुशासन की दृष्टि में चूँकि विपक्ष के काम की भी उपयोगिता मानी जाती है उसके नेता को राजकीय कोष से दत्तन दिया जाता है।

द्विदलीय प्रणाली अथवा बहुदलीय प्रणाली ?

राजनीतिक प्रतियोगिता के मैदान में केवल दो दल ही होने चाहिये अथवा दो दल से अधिक होने चाहिए, इस पर विचारका म मतभेद रहा है। इंग्लण्ड में राजनीतिक दलों की संख्या तो प्रायः दो से अधिक ही रही है, पर उन सब में से दो ही दल प्रमुख रहते हैं। उदाहरणार्थ, चार्ल्स प्रथम के समय में यदि कैवेलियर्स (Cavaliers) व राउण्डहेड्स (Roundheads) नामक दो दल थे, तो चार्ल्स द्वितीय के समय में दो प्रमुख दल टोरीज (Tories) व व्हिग्स (Whigs) के नाम से प्रसिद्ध रहे। इसके बाद १९वीं शताब्दी में रूढ़िवादी (Conservatives) व उदारवादी (Liberals) दल प्रमुख रहते तथा अग्रे २०वीं शताब्दी में रूढ़िवादी (Conservatives) तथा श्रमिक (Labour) दल प्रमुख राजनीतिक दल हैं। यही कारण है कि इंग्लण्ड को द्विदलीय प्रणाली का दर्जा देना जाता है।

इंग्लण्ड के राजनीतिक जीवन पर जिन लोगों ने विचार किया है, उनमें हमें द्विदलीय प्रणाली के भी समर्थक मिलते हैं तथा बहुदल प्रणाली के भी समर्थक मिलते हैं। द्विदलीय प्रणाली के समर्थकों के प्रतिनिधि के रूप में हम लास्की (Laski) का ले सकते हैं। इल्वट (Ilbert) भी द्विदलीय प्रणाली के ही समर्थक हैं। दूसरी ओर रैमसे म्योर (Ramsay Muir) उस विचारधारा का प्रतिनिधित्व करते हैं, जिसके अनुसार यह माना जाता है कि लोकमत की उचित अभिव्यक्ति के लिये देश में बहुदलीय प्रणाली अथवा कम से कम त्रिदलीय प्रणाली अवश्य होनी चाहिये। वस्तुतः दोनों ही प्रकार की प्रणालियों के कुछ निश्चित लाभ व कुछ निश्चित हानियाँ हैं। दोनों में से कोई भी पूर्णतः निर्दोष भी नहीं है। दोनों के ही पक्ष व विपक्ष में बहुत कुछ कहा जा सकता है।

द्विदलीय प्रणाली का पक्ष व बहुदल प्रणाली का विपक्ष

जो कुछ द्विदलीय प्रणाली के पक्ष में कहा जाता है, वही बहुदल प्रणाली का विपक्ष है। द्विदलीय प्रणाली यदि प्रतिनिध्यात्मक सरकार के उत्तम मॉडल, उसके सुचारु संचालन, उसके स्थायित्व एवं सुशासन की दृष्टि से ग्राह्य है तो बहुदलीय

प्रणाली सरकार के संगठन, उसके संचालन, उसके स्थायित्व व मुगलता की दृष्टि से ग्राह्य है।

सरकार का संगठन—सरकार का संगठन द्विदलीय प्रणाली में सरलता से हो जाता है। इस प्रणाली में निर्वाचन के समय जनता के समक्ष केवल दो दल व उनके दो राजनीतिक कार्यक्रम होते हैं तथा उनमें से जनता को एक के पक्ष में मत देना सरल होता है। निर्वाचन के परिणामस्वरूप दो दलों में से एक दल का बहुमत अवश्यम्भावी होता है। अतः दो दलों में से एक सरलता से गणतन्त्र का भार संभाल लेता है तथा दूसरा शक्तिशाली दल विपक्ष का कार्य करता है। बहुदल प्रणाली में सरकार का संगठन इतनी सरलता से नहीं होता। बहुदल प्रणाली में निर्वाचन के समय जनता के समक्ष अनेक राजनीतिक दलों के प्रत्याशी व अनेक राजनीतिक कार्यक्रम होने हैं तथा उनमें से जनता को एक का चयन कठिन पड़ता है। निर्वाचन के बाद प्रायः किसी को भी इतना बहुमत प्राप्त नहीं होता कि वह अपने ही समर्थक समर्थकों के समर्थन के आधार पर सरकार बना सके। अतः विविध राजनीतिक दलों में सरकार बनाने के लिए सौदेबाजी होती है तथा बड़ी कठिनाई में कुछ दल एक एक हो पाते हैं, जो सरकार बना सकें। विपक्ष को दया भी ऐसी ही अस्तव्यस्तता की रहती है। उसमें भी अनेक राजनीतिक दल सम्मिलित होते हैं, जो अपना-अपना राग अनापत हैं।

सरकार का संचालन—सरकार के संचालन की दृष्टि में भी द्विदलीय प्रणाली ही अधिक उपयुक्त मानी जाती है। संसद में बहुमत वाला जो दल सरकार बनाता है, द्विदलीय प्रणाली में यह एक होता है। उसका समर्थन में अपना बहुमत होता है। यह बहुमत सरकार का समर्थन करता है। परिणामस्वरूप सरकार का संचालन टीका टिप्पणी से होता रहता है। द्विदलीय प्रणाली में विपक्ष भी एक दल का होता है। यह भी संगठित होता है। फलतः यह इस स्थिति में होता है कि सरकार का कुलीनियत व उसके कुलीनों का यह दृष्टिकोण विरोध कर सके तथा एक वैकल्पिक गणतन्त्र दल के रूप में कार्य कर सके। अतः विपक्षीय बहुदलीय प्रणाली में आकर दल मिल कर सरकार बनाता है। अतः सरकार का अपने-आपों व नीतियों के समर्थन के लिए अनेक राजनीतिक दलों का मूल साधन रहता है। अतः प्रणाली में अलग-अलग विपक्ष भी अलग-अलग होता है क्योंकि उसमें अलग-अलग आकर दल होते हैं। फलतः उसकी स्थिति ऐसी नहीं रहती कि यह सरकार का कुलीनियत व उसके कुलीनों का दृष्टिकोण विरोध कर सके तथा एक वैकल्पिक गणतन्त्र दल के रूप में कार्य कर सके।

सरकार का स्थायित्व—सरकार के स्थायित्व की दृष्टि में भी द्विदलीय प्रणाली ही अधिक उपयुक्त मानी जाती है। द्विदलीय प्रणाली में कोई एक दल जिसका समर्थन में बहुमत रहता है, सरकार बनाता है। गणतन्त्र का मूल साधन यह दल ही बहुमत दल रहता है तथा गणतन्त्र बनाई हुई सरकार भी स्थिर रहती

है। इसके विपरीत बहुदल प्रणाली में सरकार का निर्माण 'राजनीतिक सौदेबाजी' के परिणामस्वरूप विविध दलों के सहयोग के आधार पर होता है। इस सहयोग का आधार कोई राजनीतिक कार्यक्रम नहीं होता, वरन् राजनीतिक सौदेबाजी होती है। अतः आये दिन राजनीतिक सौदेबाजी के आधार पर बना हुआ गठन बन टूटता रहता है तथा उसके परिणामस्वरूप सरकार भंग होती रहती है। इस प्रकार बहुदल प्रणाली में सरकार स्थिर बरखाई नहीं रह सकती।

सुशासन—सुशासन की दृष्टि से भी द्विदलीय प्रणाली ही उपयोगी समझी जाती है। द्विदलीय प्रणाली में सरकार के शीघ्र पतन का भय नहीं रहता। उसे यह विश्वास रहता है कि जो नीतियाँ निर्धारित की जायगी उनका पूरा किया जा सकेगा। अतः सरकार शासन का संचालन आत्मविश्वास के साथ करती है। एक दल के समर्थन के आधार पर बनी हुई सरकार अधिक समय तक चलाती है, अतः प्रशासन की नीतियों में बार-बार परिवर्तन नहीं होता। जिन नीतियों पर चलने का विश्वास सरकार द्वारा किया जाता है, उन्हें पूरा करने में वह समर्थ होती है। अतः शासन कार्य अच्छा होता है।

प्रशासकीय दायित्व—द्विदलीय प्रणाली में सरकार अपने प्रशासकीय दायित्व को भी अच्छी तरह पूरा करने में समर्थ होती है। मंत्रिमण्डल के संयुक्त उत्तरदायित्व का निर्वाह भी इस प्रणाली में अच्छा होता है। एक दल के समर्थन पर बनी हुई सरकार के सब मंत्री एक ही दल के होते हैं। उनमें सहयोग की भावना स्वभावतः ही रहती है। अतः एक हाकर वे शासन के दायित्व का निर्वाह अच्छी तरह कर सकेंगे हैं। सरकार संसद के प्रति उत्तरदायी रह तथा संसद सरकार पर उचित नियंत्रण रख सके, यह बात प्रतिनिध्यात्मक शासन प्रणाली की एक मुख्य आवश्यकता है। इसका निर्वाह भी द्विदलीय प्रणाली में सरल होता है। जिस दल की सरकार होती है, वही संसद में भी बहुमत में होता है। अतः एक ओर यदि उस बहुमत दल के समर्थन पर निर्भर होने के कारण मंत्रिमण्डल उसके प्रति उत्तरदायी होने के लिये बाध्य रहता है, तो दूसरी ओर वह दल भी अपने बहुमत के कारण इस स्थिति में रहता है कि सरकार को अपने नियंत्रण में चला सके। इस प्रकार हम देखते हैं कि द्विदलीय प्रणाली में मंत्रिमण्डल में वह राजनीतिक एकात्मता व दायित्व की भावना बनी रहती है, जिसका होना लोकतंत्रीय सुशासन के लिए परमावश्यक है।

इसके विपरीत बहुदल प्रणाली में सरकार राजनीतिक सौदेबाजी के आधार पर बनती है। अतः विविध दलों के गठन-घटना के टूटने के साथ-साथ उसका पतन भी प्रायः होता रहता है। सरकार बदलने के साथ-साथ प्रशासन की नीतियाँ भी बदलती रहती हैं। सरकार को अपने शीघ्रपतन का भय रहता है, अतः वह आत्म-विश्वास के साथ शासन नहीं कर सकती। वह किन्हीं दौधकालीन नीतियों का परिपालन भी नहीं कर सकती है। परिणाम यह होता है कि बहुदल प्रणाली में सुशासन फलता है। सरकार का अपने जीवनकाल का पता नहीं रहता। अतः

मंत्रिमण्डल के मंत्री लोगो का पहला काम यह रहता है कि उनका मंत्रिमण्डल जस तसे बना रह। इसके लिये मंत्रिगण दाव-मेचो में ही व्यस्त रहते हैं तथा उह कामन काम को अच्छी तरह देखने के लिए पर्याप्त समय ही नहीं मिलता। इस प्रकार बहुदल प्रणाली में सरकार अपने प्रशासकीय उत्तरदायित्व का पूरा करने में समय नहीं होती। इसके अतिरिक्त मंत्रिमण्डल के मंत्री लोग विविध दलों के हाथ ह। उनमें पारस्परिक सहायग का प्रायः अभाव होता है। अतः मंत्रिमण्डल एक होकर संयुक्त उत्तरदायित्व का निर्वाह नहीं कर पाता है। सरकार ससद के प्रति उत्तरदायी रह तथा ससद का उचित नियंत्रण सम्भार पर बना रह, यह भी बहुदल प्रणाली में सरलता से नहीं हास पाता, क्योंकि ससद में कोई भी एक दल ऐसा नहीं होता कवल जिसके ही समयन पर सरकार का रहना निर्भर हो तथा कोई दल ऐसी स्थिति वाला नहीं होता जो अपनी ही शक्ति द्वारा मंत्रिमण्डल पर पूरा नियंत्रण रख सके। बहुदल प्रणाली में जब सरकार किसी काम में असफल होती है तथा उनका पतन होता है तो कोई भी मंत्री अथवा दल अपने को उसके लिये उत्तरदायी नहीं समझता। परिणाम यह होता है जो कुशासन चलाता रहना है तथा किसी को भी उसके लिय निश्चित रूप से उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता।

बहुदल प्रणाली का पक्ष तथा द्विदलीय प्रणाली का विपक्ष

द्विदलीय प्रणाली के पक्ष में अथवा बहुदलीय प्रणाली के विपक्ष में जो कुछ ऊपर कहा गया है, उससे हमें यह नहीं समझना चाहिये कि द्विदलीय प्रणाली में कोई दोष नहीं है अथवा बहुदल प्रणाली में कोई गुण नहीं है। कई ऐसे भी आधार हैं, जिन पर द्विदलीय प्रणाली की आलाचना तथा बहुदल प्रणाली की प्रशंसा की जाती है।

लोकमन की अभिव्यक्ति—लोकमत की उचित व शुद्ध अभिव्यक्ति हो सके, इसके लिये बहुदल प्रणाली अधिक उपयुक्त समझी जाती है, क्योंकि उसके जतनत विविध विचारधाराओं व मतों की अभिव्यक्ति विविध दलों के माध्यम से सरलता से हो जाती है। व्यक्ति के हित वस्तुतः इतने व्यापक व विविध होते हैं, कि उनका उचित प्रकाश केवल दो राजनीतिक दलों के ही द्वारा नहीं हो सकता। उसके लिये आवश्यक है कि राजनीतिक मंच पर दो से अधिक दल अस्तित्व में हों। साधारणतः प्रत्येक महत्वपूर्ण विषय पर लागू के तीन प्रकार के दृष्टिकोण होते हैं। पहले प्रकार का दृष्टिकोण रूढ़िवादी (Conservative) होता है। यह पुरातनप्रियता पर आधारित तथा नातिपूण नवीनताओं के विरुद्ध होता है। राजनीति की भाषा में उसे दक्षिणपंथी दृष्टिकोण कहते हैं। दूसरे प्रकार का दृष्टिकोण नातिकारी (Radical) होता है। वह नातिपूण नवीनताओं का समर्थक होता है। राजनीतिक भाषा में उसे वामपंथी दृष्टिकोण कहते हैं। तीसरे प्रकार का दृष्टिकोण उदारवादी (Liberal) होता है। यह उक्त दोनों दृष्टिकोण के मध्य का दृष्टिकोण होता है और उसे मध्यमार्गी दृष्टिकोण कहा जाता है। द्विदलीय प्रणाली में केवल दो ही प्रकार के दृष्टिकोणों का प्रतिनिधित्व हो सकता है। उसमें उम मध्यमार्गी दृष्टिकोण का प्रतिनिधित्व सम्भव

नहीं होता, जो प्रायः अधिक व्यावहारिक व लाभकारी होता है। जसा रमजे म्योर ने कहा है “प्रत्येक राष्ट्र में सदा दो में अधिक विचारधाराएँ होती हैं,”¹ तथा इसी आधार पर द्विदलीय प्रणाली की अपेक्षा त्रिदलीय अथवा बहुदलीय प्रणाली अधिक उपयोगी समझी जाती है। होलकोम्ब के शब्दों में ‘द्विदलीय प्रणाली सतुष्ट लोगो के लिये निस्संदेह सुविधापूर्ण प्रणाली है। पर उस देश में जब मतों की विविधता तथा अपने अपने विश्वासों के प्रति लोगो की दृढ़ता अधिक हो, लोकमत की अभिव्यक्ति के लिए यह प्रणाली अच्छी नहीं रहती।’²

लोकतन्त्र की रक्षा—दूसरा आधार जिस पर द्विदलीय प्रणाली की आलोचना तथा बहुदल प्रणाली की प्रशंसा की जाती है, लोकतन्त्र की रक्षा का आधार है। द्विदलीय प्रणाली में किसी एक बहुमत वाले दल का मंत्रिमण्डल होता है। बहुमत वाला दल अपने दल के मंत्रिमण्डल का पूरा समर्थन करता है। ऐसी दशा में मंत्रिमण्डल यह अच्छी तरह जानता है कि मसदा में हर प्रकार से उसका समर्थन करने वाला एक दल विद्यमान है। अतः वह सरलता से मनमानी करने पर उतारू हो जाता है तथा अधिनायक जैसा व्यवहार करने लगता है। इंगलण्ड के मंत्रिमण्डल की स्थिति के विषय में रमजे म्योर जैसे विचारकों का यही विचार है कि उसकी स्थिति अधिनायक जैसी है। वह स्वयं मसदा के नियन्त्रण में नहीं रहता, बरन् मसदा स्वयं उसका मुँह देस कर चलती है। द्विदलीय प्रणाली होने के कारण मसदा में अपने दल के समर्थन के सहित वह सरलता से अधिनायक बन जाता है तथा लोकतन्त्र के स्थान पर मंत्रिमण्डल के अधिनायकत्व का स्थापना हो जाती है।

बहुदल प्रणाली में ऐसा नहीं होता। इसके अन्तर्गत मंत्रिमण्डल किसी एक दल का नहीं होता। उसमें अनेक दलों के राजनीतिज्ञ सम्मिलित होने हैं। उसे सामान के सञ्चालन के लिये एक दल के समर्थन पर नहीं, बरन् अनेक दलों के समर्थन पर निर्भर रहना पड़ता है। उस समर्थन के विषय में भी उसे यह विश्वास नहीं रहता कि यह सदा उसे मिलता ही रहेगा। फलतः उसके लिये यह सम्भव नहीं होता कि वह मनमानी कर सके। सभी दलों के समर्थन पर निर्भर रहने के कारण उसे अपनी आलोचनाओं पर उचित ध्यान देते हुए ही कार्य करना पड़ता है। उसे दलीय हिता की अपेक्षा सावजनिक हित की अधिक परवाह करनी पड़ती है। फ्रांस की तरह की बहुदल प्रणाली में मंत्रिमण्डल कभी इतना शक्तिशाली नहीं हो पाता कि वह अधिनायक बन जाये तथा इस प्रकार इस प्रणाली में लोकतन्त्र का निर्वाह अच्छा होता है।

¹ “There are always more than two schools of thought in the nation
—Ramsay Muir

² “Double party system is doubtless a convenient system for contented people. But it is not an efficient system for the expression of public opinion when variety of opinions and intensity of conviction are great.”
—Holcombe

संसदीय जीवन की सन्नियता—तीमग आधार जिस पर द्विदलीय प्रणाली की आलोचना तथा बहुदल प्रणाली की प्रशंसा की जाती है संसदीय जीवन की सन्नियता है। द्विदलीय प्रणाली में मसद के सदस्य यह निश्चित रूप से जानते हैं कि सभी बातों में अंत में उसी बहुमत दल की चलेगी, जिसकी सरकार है। अतः मसद के बाद विवाद में शामिल दल के लोग यदि कुछ कहते हैं, तो इसलिए कहते हैं कि उन्हें कुछ कहना चाहिए अथवा उन्हें यह विश्वास तो पहले से ही होता है कि जीत उनके ही पक्ष की होगी है। विपक्ष के सदस्य जो कुछ कहते हैं, केवल इसलिए कहते हैं कि उन्हें शामिल दल का विरोध करना है, अतः वे यह पहले से जानते हैं कि अपने कहने की परवाह करने के लिये वे सरकार को बाध नहीं कर सकते। द्विदलीय प्रणाली में इस प्रकार मसद के बाद विवाद केवल औपचारिक एवं निर्जिव होत है।

इसके विपरीत बहुदल प्रणाली में सरकारी पक्ष की जीत का पूर्ण निश्चय नहीं होता। अतः विविध विषयों पर मसदसदस्य इस विश्वास के साथ बोलते हैं कि उनके कहने का मन्त्र के निर्णय पर निश्चित प्रभाव पड़ेगा। सरकार के प्रस्तावों के पक्ष में बोलने वाले मसदसदस्य प्रस्तावों का औचित्य दिखाने के लिये यदि एक से एक अनूठी युक्ति प्रस्तुत करने का प्रयत्न करते हैं, तो उनके विपक्ष में बोलने वाले मसदसदस्य प्रस्तावों का अनौचित्य व उनकी कमियाँ दिखाने के लिए अनेक प्रयुक्तियाँ प्रस्तुत करते हैं। विचारों के इस आदान प्रदान से बहुदलीय प्रणाली के अंतर्गत संगठित मसद के बाद विवाद में जो सजीवता रहती है, वह द्विदलीय प्रणाली के अंतर्गत संगठित मसद में सम्भव नहीं होती।

इस प्रकार हम देखते हैं कि दोनों ही प्रकार की दल प्रणालियों के गुण हैं तथा दोनों ही प्रकार की दल प्रणालियों के दोष हैं। किसी के विषय में यह नहीं कहा जा सकता कि वह सब देशों व सब प्रकार की शासन प्रणालियों के लिये उपयुक्त है। कौन-सी प्रणाली किस देश व शासन प्रणाली के लिये उपयुक्त होगी, यह बहुत कुछ इस पर निर्भर करता है कि किसी देश विशेष की परिस्थितियाँ क्या हैं। जहाँ तक इंग्लैंड का प्रश्न है, वहाँ राजनीतिक दलों की संख्या सदा दो ही नहीं रही है, पर परम्परा वहाँ की यही है कि दो दल ही महत्व के रहते हैं और यही कारण है कि इंग्लैंड को द्विदलीय प्रणाली का देश कहा जाता है।

प्रमुख राजनीतिक दल

या तो समय समय पर अनेक राजनीतिक दल इंग्लैंड के राजनीतिक मंच पर रहते हैं, पर जैसा सदा म रहा है, इस समय भी वहाँ दो दल—रूढ़िवादी दल (Conservative Party) तथा श्रमिकदल (Labour Party)—ही प्रमुख राजनीतिक दल हैं। इसके अतिरिक्त उदारदल (Liberal Party) भी एक अल्पसंख्यक राजनीतिक दल है, जो उल्लेखनीय है।

रूढ़िवादी दल (Conservative Party)

इस दल के लिये 'कंजरवेटिव' शब्द (जो रूढ़िवादी शब्द का अंग्रेजी रूपान्तर)

है) के प्रयोग का प्रचलन यो ता श्री जॉन रिल्सन क्रोकर ने सन् १८८० में किया था,¹ पर इस दल के समर्थक अपन इतिहास को उसमें कहीं अधिक पुराना मानते हैं। वे अपन इस दल (जो संविधान, राजमुकुट व चर्च के संरक्षण का समर्थक है) का सम्बन्ध क्रांति काल के कवेलियर्स (Cavaliers) तथा उसके बाद के समय के टोरीज (Tories) में बताते हैं। इसमें कोई संदेह नहीं कि जिन उद्देश्यों की पूर्ति अथवा जिन बातों के समर्थन के लिये 'कवेलियर्स' का संगठन हुआ था, अथवा बाद में 'टोरी' दल अस्तित्व में आया, वे ही सन् उद्देश्य इस समय भी 'कंजरवेटिव' दल के नहीं हैं तथा उन्हीं सब बातों का समर्थन वह दल अब नहीं करता। तथापि आज इतिहासकार कंजरवेटिव दल के अस्तित्व में आज की परम्परा यही मानते हैं।² सन् १८३२ में जब व्हिग्स (Whigs) के प्रभुत्व काल में उन आश्रयियों के सहयोग में, जो अपने को सुधारवादी (Reformers) कहते थे, सुधार अधिनियम पारित हुआ गया, तब टोरी दल के अनुयायियों ने इन बातों का नारा बुलन्द किया कि अंग्रेजी संविधान स्वतन्त्र है तथा उन्होंने उसकी रक्षा करने के लिए अपन दल का नाम कंजरवेटिव अर्थात् रक्षा करने वाला दल रख लिया।³ इस दल के अनुसार चूँकि संविधान की रक्षा दूसरे दल द्वारा प्रस्तावित नातिकारी सुधारों का विरोध करके अथवा या कहना चाहिये कि क्रांतिवाद (Radicalism) के विरुद्ध रूढ़िवाद (Conservatism) का प्रचार करके ही की जा सकती थी संविधान की रक्षा करने वाल दल का अर्थ सुधारवाद के विरुद्ध रूढ़िवाद (Conservatism) की रक्षा करने वाला दल हो गया तथा उसका उद्देश्य सुधारवाद के विरुद्ध उस सत्ता की रक्षा करना हो गया, जो पुरातन था।

रूढ़िवादी दल की नीति व उसका कायम—डाक्टर फाइनर के शब्दों में "रूढ़िवाद का सार उसके द्वारा समर्थित सामाजिक संस्थाओं व प्रगति के विचार के विषय में उसका दृष्टिकोण है। राजमुकुट व राष्ट्रीय एकता, चर्च, एवं शक्तिशाली शासन करने वाला वर्ग तथा राज्य के हस्तक्षेप से मुक्त व्यक्तिगत सम्पत्ति की स्वतन्त्र-

- ¹ In the Quarterly Review (January 1880) Croker wrote "what is called Tory, and which might with more propriety be called the Conservative party"
- ² In this connection Ivor Jennings writes 'We have it will be noted changed from Tories to Conservatives, and from Whigs to Liberals'
- ³ 'The name Conservative was adopted in 1832' says Jennings, 'by way of a consensus of opinion to indicate that the British Constitution was in danger from the Reformers and had to be conserved or protected'

अतः रुढ़िवादियों द्वारा समर्थित सामाजिक मन्थार्य हैं।¹ इस प्रकार यह स्पष्ट है कि रुढ़िवादी प्राचीन परम्पराओं व पुरातनता के कट्टर पुजारी हैं। वे राजपद, राजभक्ति तथा राष्ट्र के प्रति प्रेम के पक्षे पापक ह। रुढ़िवादियों की राष्ट्रीयता बड़ी कट्टर राष्ट्रीयता है। साम्राज्यवाद के दिना से वे यह विश्वास करते चल आ रहे हैं कि अंग्रेज जाति अन्य सब जातियों से श्रेष्ठ है तथा अन्य जातियों का सम्बन्ध सिखाना उनका ऐसा कर्तव्य है जिसका निर्वाह चाह अन्य जातियाँ चाह या न चाह उन्हें करना आवश्यक है। अंग्रेजी गजमुकुट की छत्रछाया में अंग्रेजी साम्राज्य का सुरक्षा व उसका विस्तार दल का सबसे प्रमुख ध्येय रहा है तथा यथाशक्ति उसने सभी भी अंग्रेजी साम्राज्य का कम नहीं होने दिया है, वरन् उसका विस्तार बढ़ाने की ही चेष्टा की है।

आर्थिक क्षेत्र में रुढ़िवादी दल व्यक्तिगत सम्पत्ति व व्यक्तिगत व्यवसाय पर आधारित समाज व्यवस्था का समर्थक है। दल का विश्वास है कि पुरानी सामाजिक व आर्थिक व्यवस्था या सम्पत्ति व उत्पादन के साधनों के व्यक्तिगत स्वामित्व पर आधारित है, मूल रूप से उचित व्यवस्था है तथा उसकी रक्षा करना दल का ध्येय है। रुढ़िवादी इस प्रकार उस आर्थिक व्यवस्था का समर्थन नहीं करते, जिसे समाजवादी आर्थिक व्यवस्था कहा जाता है तथा जिसके अन्तर्गत राजनीतिक, सामाजिक व आर्थिक समानता का समर्थन करते हुए उत्पादन के साधनों व व्यवसायों के राष्ट्रीयकरण का प्रतिपादन किया जाता है। रुढ़िवादी दल के अनुसार व्यक्तिगत स्वामित्व पर आधारित पूँजीवादी व्यवस्था ही श्रेयस्कर है। उसके अनुसार बाह्य प्रतियोगिता से आंतरिक व्यापार व व्यवसाय की रक्षा करने के लिये ही राज्य देश के आर्थिक जीवन में कोई हस्तक्षेप कर सकता है।

धर्मिक दल के उदय के कारण रुढ़िवादी दल के कायनम में कुछ महत्वपूर्ण परिवर्तन के बिना भी दिखाई देने लगे हैं। सन् १९४७ के रुढ़िवादी दल के सम्मेलन द्वारा स्वीकृत औद्योगिक प्रपत्र (Industrial Charter) से यह स्पष्ट है कि रुढ़िवादियों में भी प्रगतिशीलता आ रही है क्योंकि इस प्रपत्र में केन्द्रीय नियोजन को देश की आर्थिक समृद्धि के लिए अत्यावश्यक बताया गया है। दल की इसी प्रकार की नीति पर सन् १९४६ में प्रकाशित 'दी राइट रोड फॉर ब्रिटेन (The Right Road for Britain)' नामक नीति-ग्रन्थ द्वारा प्रकाश पड़ता है, जिसमें राज्य की ओर से आवश्यक समाज सेवाओं की तथा सब के लिये राजभार की व्यवस्था किये जाने पर बल दिया गया है। रुढ़िवादी दल के मन् १९५१ के कायनम में भी गृह निर्माण की योजना की आवश्यकता पर बल दिया है। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि आर्थिक व

¹ "The essence of conservatism is to be discovered in the social institutions of which it approves and its attitude to the idea of progress. The social institutions favoured by conservatives are Crown and national unity, church, a powerful governing class and the freedom of private property from state interference. —Finer

सामाजिक क्षेत्र में रुढ़िवादी दल श्रमिक दल की प्रतियोगिता के कारण अब पयाप्त रूप में प्रगतिशील होता जा रहा है।

रुढ़िवादी दल की सदस्यता—रुढ़िवादी दल की सदस्यता प्रायः धनीमानी वर्ग के लोगों की है। प्रारम्भ में इस दल में बड़े-बड़े भूस्वामियों की संख्या अधिक थी। पर बाद में बड़े बड़े व्यवसायी व पूँजीवादी लोग भी इसमें सम्मिलित हो गये हैं। कुछ संख्या में वे लोग भी हैं, जिन्हें उच्च माध्यमिक वर्ग का कहा जाना चाहिये तथा जो अपने को श्रमिकों के साथ मिलाने की अपेक्षा धनिका के साथ मिलाना अधिक अच्छा समझते हैं। संसद में रुढ़िवादी दल की सदस्यता प्रायः वे ही लोग हैं जो उच्च तथा माध्यमिक वर्ग के लोग हैं, पर रुढ़िवादी मतदाताओं में उन लोगों की संख्या अधिक है, जो निम्न माध्यमिक वर्ग तथा काम करने वाले वर्ग के हैं। जना श्री रोम ने कहा है, “रुढ़िवादी अपनी ओर उन लोगों के अधिकतर भाग को आकर्षित करते हैं जो बुद्धिमान, सुसमृद्ध व सुखी वर्ग के लोग हैं। पर लाख संसद में जहाँ इन वर्गों का दल की सदस्यता पर एकाधिकार है, मतदाताओं में निम्न माध्यमिक व काम करने वाले वर्गों के लोगों की संख्या उनसे बहुत अधिक है।¹ इस प्रकार हम देखते हैं कि रुढ़िवादी दल में प्रभुता उच्च तथा उच्च माध्यमिक वर्ग के लोगों की ही है, पर निर्वाचन में अपनी जीत के लिए उसे सहारा निम्न माध्यमिक व काम करने वाले वर्गों के लोगों का ही देना पड़ता है। श्री मिटनी डी० बेली ने भी इस सम्बन्ध में ऐसा ही मत व्यक्त किया है और कहा है कि ‘यद्यपि उच्च तथा माध्यमिक वर्ग के लोग अधिकतर रुढ़िवादी हैं, तथापि रुढ़िवादी दल काम करने वाले वर्ग के लोगों के समर्थन से बिना किसी निर्वाचन का नहीं जीत सकता।’²

रुढ़िवादी दल का संगठन—रुढ़िवादी दल का एक सुदृढ़ संगठन है। संसदे नीचे स्तर पर प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र में एक क्षेत्रीय संगठन (Constituency Association) होता है, जिसका काम अपने क्षेत्र में दल का प्रचार करना तथा निर्वाचन के समय दल के प्रत्याशी के लिए समर्थन प्राप्त करना होता है। ये संगठन दल के केन्द्रीय कार्यालय के परामर्श से संसद की सदस्यता के लिये प्रत्याशियों का चयन भी करते हैं। क्षेत्रीय संगठनों के अतिरिक्त रुढ़िवादी दल के लगभग १५०० पत्र भी हैं,

¹ Conservatives attract to themselves the greater part of the more aristocratic better established and better off element. But whereas in the House of Commons these elements almost monopolize the party membership in the electorate they are greatly outnumbered by people of lower middle and working classes.
—J F S Ross

² Although the upper and middle classes are preponderantly conservative, the Conservative party cannot win an election without some working-class support
—Bailey

जा जनता से सम्पर्क रखते हैं तथा ज़िका एक एक प्रतिनिधि अपने अपने क्षेत्र के क्षेत्रीय संगठन का सदस्य होता है।

रुडिवादी दल का एक अंगित देशीय संगठन भी है, जिसे नेशनल यूनियन आफ कंज़र्वेटिव तथा यूनियनिस्ट एसोसियेशन (National Union of Conservative and Unionist Associations) कहा जाता है। इस संगठन का अधिवेशन साधारणतः वर्ष में एक बार होता है, जिसमें दल के वार्षिक क्रियाकलाप का विह्वलोकन किया जाता है तथा आगामी वर्ष के नये दल का कार्यक्रम तयार किया जाता है।

अपने दल की तरह रुडिवादी दल का एक केन्द्रीय कार्यालय भी है जो सदन में स्थित है। यह कार्यालय दल के संगठन का केन्द्र है तथा इसके क्रियाकलाप पर ही दल का संगठन व उनकी उन्नति निर्भर है। आवश्यकतानुसार नये स्थानीय संगठनों की स्थापना करना, समय समय पर उनका माग दर्शन करना, दल के कार्यक्रम का प्रचार करना, उसके साहित्य का सवत्र वितरण करना तथा निर्वाचन के समय दल के प्रत्यासियों की सूची का प्रकाशन करना दल के केन्द्रीय कार्यालय के प्रमुख कार्य हैं।

संसद में भी दल का एक संगठन है, जिसका कार्य सदन में दल के उद्देश्यों की साधना करना होता है। यह संगठन दल के नेता का निर्वाचन करता है तथा शासक दल के रूप में दल जिस व्यक्ति को अपना नेता निर्वाचित करता है, उस राजा द्वारा प्रधान मंत्री नियुक्त किया जाता है। जब दल शासक दल के रूप में नहीं होता, तब यह संगठन लोक सदन के लिए दल के नेता का चुनाव करता है। लोक सदन में रुडिवादी दल का संगठन '१८२२ समिति' के नाम से पुकारा जाता है।

रुडिवादी दल में दल के नेता का उच्च महत्व है। वही दल के प्रधान (Chairman) का नियुक्ति करता है जो केन्द्रीय कार्यालय पर नियन्त्रण रखता है। मुख्य सचेतक (Chief Whip) का नियुक्ति भी वही करता है। चूँकि मुख्य सचेतक संसदीय दल पर नियन्त्रण करता है, अतः उसके द्वारा नेता संसदीय दल पर अपना प्रभुत्व प्रतापे रखता है। जब दल विपक्षी दल के रूप में होता है तब वह लोक सदन के सदस्यों में से अपने छाया मन्त्रिमण्डल (Shadow Cabinet) के सदस्यों का चयन करता है। वही दल की नीति व दल के कार्यक्रम के लिए उत्तरदायी होता है। नेशनल यूनियन के प्रस्ताव उसके पास भेजे जाते हैं पर उन पर चलन के लिए दल का नेता वाध्य नहीं होता। मई १८४७ में दल के प्रधान ने जसा उसके अधिकार व उसके महत्व के विषय में कहा था "उम्मी सत्ता स्वतन्त्र निर्वाचन व उसके समर्थकों के विश्वास पर आधारित है। नेशनल यूनियन द्वारा पारित प्रस्ताव उसके पास सूचना व उसके मागदर्शन के लिए भेजे जाते हैं पर कोई भी प्रस्ताव चाहे किना हा जोरदार क्या न हो, नीति सम्बन्धी प्रश्नों के विषय में उन पर कोई वधा नहीं लगा सकता। यही हमारे लिए अनुकूल है, यही उन महापुरुषों की श्रुति के लिए भी

अनुकूल रहा है, जिनके नेतृत्व में चरने महमगव का अनुभव करते रहे हैं।¹ दल के कार्यक्रम के निर्माण के विषय में दल के नेता का कितना महत्व है, इसका अनुमान हम इसी से लगा सकते हैं कि सन १९४५ में दल के कार्यक्रम का शीर्षक "निर्वाचकों के नाम श्री चर्चिल की नीति घोषणा" रखा गया था, मन् १९५० के दल के कार्यक्रम का प्रारम्भ उनके एक प्राक्कथन द्वारा किया गया था तथा मन् १९५१ का दलीय कार्यक्रम उही की आर में था तथा उस पर उही ने स्वयं हस्ताक्षर किये थे।
उदारवादी दल (Liberal Party)

'लिवरल पार्टी' जिसका हिन्दी रूपान्तर हम 'उदारवादी दल' के नाम से करते हैं, लिवरल पार्टी के नाम से जो ता केवल उन्नीसवीं शताब्दी में अस्तित्व में आई, पर अधिकतर उदारवादी अपने दल के अस्तित्व को गृह युद्ध (Civil War) व स्वर्ण क्रांति (Glorious Revolution) के समय से मानते हैं तथा अपने को व्हिग्ग्स (Whigs) का उत्तराधिकारी कहते हैं। टोरी दल जिसकी परम्परा में बाद में रूढ़िवादी दल आया, संविधान (Constitution) राजमुकुट (Crown) तथा चर्च (Church) की सुरक्षा का समर्थक था। वह इन तीनों का स्वयं साध्य मानता था। पर व्हिग्ग्स (Whigs) इन वस्तुओं के ऐसे भक्त नहीं थे। उनका दृष्टिकोण यह था कि यदि इन सस्याओं का कोई उपयोग लोचहित की साधना की दृष्टि में न रहे, तो उन्हें समाप्त कर देने में कोई हिचकिचाहट नहीं होनी चाहिए। जमा हैनरी हैलम ने कहा है, "एक टोरी के लिए संविधान एक अंतिम बिंदु था, जिसके आगे उसने कभी नहीं देखा तथा जिससे हटना वह पूर्णतः अमंभव समझता था जब कि एक व्हिग यह समझता था कि शासन के सभी रूप लोकहित की साधना के लिए हैं और यदि उनमें उस उद्देश्य की पूर्ति होना बंद हो जाये, तो उन्हें बदल दिया जाना चाहिए।"² व्हिग्ग्स की परम्परा में आने वाले दल के रूप में उदारवादी दल भी इसी दृष्टिकोण को लेकर अस्तित्व में आया, यद्यपि उसकी नीति व उसके दृष्टिकोण में समय समय पर अनेक अंतर आते रहे हैं। व्हिग पार्टी से इसकी परम्परा का प्रतिपादन करते हुए श्री वेनी ने कहा है कि "पिछली तीन शताब्दियों में व्हिग दल अथवा उदारवादी दल

1 'His authority is based on free election and the confidence of his supporters. Resolutions passed by the National Union are sent to him for information and guidance but no resolution however emphatic binds him on questions of policy. This method suits us and has suited the succession of greatmen we have been proud to have as our leaders

—Party Chairman's Statement in 1947

2 'To a Tory the Constitution was an ultimate point beyond which he never looked and from which he thought it altogether impossible to swerve whereas a Whig deemed all forms of government subordinate to the public good and therefore liable to change when they should cease to promote that object

—Henry Hallam

(जो नाम इस दल का उन्नीसवीं शताब्दी में हो गया था) कई पहलुओं से गुजर चुका है। कभी यह अनिको का दल रहा है, तो कभी पददलितों का मरक्षक रहा है, कभी शान्ति का दल, तो कभी कठोर प्रतिकार करने वाला दल रहा है, कभी वह यद्भाष्यम् का, तो कभी आर्थिक नियोजन का पक्ष पापक रहा है, कभी वह साम्राज्यवाद का दल रहा है, तो कभी वह छोट से इंग्लैंड का समझक दल रहा है, पर कुछ समय की बिकट असहिष्णुता के भी गृह है।¹

उदारवादी दल की नीति व उसका कार्यक्रम—उदारवादी दल के विषय में प्रायः यह कहा जाता है कि उसका ध्येय व उसका कार्यक्रम टोरीवाद (Toryism) व समाजवाद (Socialism) के बीच का माग है। पर उदारवादी स्वयं इसे नहीं मानते। सन् १९८६ के उदारवादी सम्मेलन में उदारवादियों ने अपनी प्रतिज्ञा में जमा कहा है, उदारवाद टोरीवाद व समाजवाद के बीच का माग प्रस्तुत नहीं करता, वरन् उसका एक अपना असंग माग है जो दोनों का विरोधी है।² उदार दल के सविधान के प्राक्कथन में जमा कहा गया है, उदार दल का उद्देश्य “एक ऐसे स्वतन्त्र एकतापूर्ण समाज का निमाण करना है जिसमें प्रत्येक नागरिक को स्वतन्त्रता, सम्पत्ति तथा सुरक्षा प्राप्त होगी और कोई भी दम्भिता, अज्ञान अथवा पैरोजगारी का दाम नहीं होगा।”³

लिबरल शब्द का हिन्दी रूपान्तर यद्यपि प्रायः ‘उदारवादी’ किया जाता है, पर यह उसका प्रचलित रूपान्तर है। लिबरल का शाब्दिक अर्थ स्वतन्त्रतावादी है और निम्नल दल, जिसे हम उदारवादी दल कहते हैं, भी व्यक्ति की मूल प्रकार का

1 During the three centuries the Whig Party or Liberal Party as it came to be called in the nineteenth century has passed through several phases. Sometimes it has been the party of wealth at other times the defender of the downtrodden, sometimes the party of peace at other times of resolute resistance, sometimes the advocate of laissez faire at other times of economic planning, sometimes the party of imperialism at other times the party of little Englanders? It has usually been the party of toleration, but it has had periods of intense intolerance.

—Sydney D. Bailey

2 Liberalism does not offer a middle way between Toryism and Socialism but a distinctive positive way of its own which is opposite to both.

—Liberal Pledge of the Liberal Assembly 1946

3 ‘The aim of the Liberal Party is to build a Liberal Commonwealth in which every citizen shall possess liberty property and security and none shall be enslaved by poverty ignorance or unemployment.

—Preamble to the Constitution of the Liberal Party adopted in 1936

स्वतंत्रता का समर्थक है। यही कारण है कि जब कभी व्यक्ति की सम्पत्ति रखने की स्वतंत्रता पर आघात हुआ, दल की ओर से उसका विरोध किया गया अथवा जब दरिद्रता के कारण लोगों की स्वतंत्रता को खतरा उत्पन्न हुआ, तो दल का यह काय नम रहा कि लोगो को दरिद्रता से मुक्ति मिले। राज्य के अत्यधिक हस्तक्षेप से जब व्यक्ति की राजनैतिक अथवा आर्थिक स्वतंत्रता का हनन हुआ, तब दल की ओर से 'यद्भाव्यम्' (Laissez faire) की नीति का प्रतिपादन किया गया तथा कहा गया कि राज्य का कार्यक्षेत्र कम से कम होना चाहिए तथा राज्य की अहस्तक्षेप की नीति के कारण जब जनता के कुछ भाग में दरिद्रता अत्यधिक बढ़ी तथा देश का आर्थिक संतुलन बिगड़ता दिखाई दिया तो दल की ओर से आर्थिक नियन्त्रण का भी समर्थन किया गया।

व्यवहार में उदारवादी दल का कार्यक्रम वस्तुतः सदा ऐसा रहा है कि व्यक्ति की स्वतंत्रता की रक्षा होती रहे। एक समय दल ने व्यक्ति की धार्मिक स्वतंत्रता का समर्थन किया था तथा उन लोगों की पूजा सम्बन्धी स्वतंत्रता के लिये सग्राम किया था जो नान-कन्फर्मिस्ट (Non conformist) थे। राजनैतिक स्वतंत्रता की रक्षा के लिये दल ने ऐसे राजनैतिक सुधार किये, जिनसे सब जनता को मताधिकार समान रूप में प्राप्त हो सके। जनता द्वारा निर्वाचित लोक सदन को व्यवस्थापन के अधिकार प्राप्त हो सकें इसके लिये दल के प्रयत्न में सन् १९११ का संसदीय अधिनियम पारित हुआ जिसके परिणामस्वरूप लाइ सभा की तुलना में लोक सदन की व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्ति बढ़ी तथा उस व्यवस्थापन के विषय में अंतिम निर्णय करने का अधिकार प्राप्त हुआ।

उदारवादी दल ने आर्थिक क्षेत्र में राज्य के हस्तक्षेप का भी विरोध किया तथा जमा ऊपर कहा गया है 'यद्भाव्यम्' (Laissez faire) का समर्थन किया। उन्नीसवीं शताब्दी में दल ने भूस्वामियों के विरुद्ध व्यापारी व व्यवसायी वर्ग का समर्थन किया। बाद में दल ने ऐसे सामाजिक व आर्थिक सुधारों का भी समर्थन किया जो व्यक्तिवाद तथा 'यद्भाव्यम्' के विरुद्ध पड़ते थे। अब उदारवादी भी यह स्वीकार करते हैं कि श्रमिकों की राजनैतिक, सामाजिक तथा आर्थिक स्वतंत्रता को बनाय रखने के लिये यह आवश्यक है कि राज्य आवश्यक नियन्त्रण करे, पर साथ ही साथ वे यह भी मानते हैं कि राजकीय नियन्त्रण अत्यधिक नहीं होना चाहिए। उदारवादिता को न तो रूढ़िवादियों की नीति पसन्द है, जिसके परिणामस्वरूप पूँजीवाद को बढ़ावा मिलता है तथा समाज धनी व निधनों के दावों में बँट जाता है, और न उह समाजवादी नीति पसन्द है, जो समष्टिवादी राजकीय नियन्त्रण द्वारा व्यक्ति की स्वतंत्रता का पूर्णतः नष्ट कर देना चाहती है। उदारवादी यह मानते हैं कि कुछ विनिष्ट व्यवसायों का नियन्त्रण राज्य कर सकता है, यदि ऐसा करने से व्यवसाय की कार्यकुशलता बढ़े तथा उसकी उन्नति हो सके, पर वे यह नहीं मानते कि सार्वजनिक राष्ट्रीयकरण के बिना काम नहीं चल सकता। श्रमिकों का कल्याण हो

सके, इसके लिये उदारवादियों का विचार है कि श्रमिकों को व्यवसायो में भागीदार बनाया जाना चाहिये तथा उनके सम्बन्धों को मधुर बनाये रखने के लिए 'व्यावसायिक परिषदों' (Industrial Councils) की स्थापना की जानी चाहिए। इस सम्बन्ध में उदारवादी नीति का सार यह है कि व्यक्तिगत स्वामित्व बना रहे, पर श्रमिकों व व्यवसाय स्वामियों की प्रतिनिधि परिषदों व लाभ के बँटवारे की योजनाओं द्वारा श्रमिकों को भी व्यवसाय में उचित स्थान प्राप्त रहे।

इस प्रकार हम देखते हैं कि उदारवादी समाजवादी नहीं हैं। फिर भी वे समाजवाद की इस बात को मानते हैं कि उन व्यवसायों का राष्ट्रीयकरण किया जाना चाहिए, जिन्हें राज्य द्वारा सरलता से व अच्छाई के साथ चलाया जा सकता है। इसी प्रकार वे समाजवाद की इस बात को मानते हैं कि व्यवसायों में श्रमिकों के हितों का उचित संरक्षण मिलना चाहिए, यद्यपि स्वामित्व की वैयक्तिकता का व अधिकांश आर्थिक क्षेत्र में बनाये रखना चाहते हैं। उदारवादी न तो रूढ़िवादियों द्वारा मुख्यतः समर्थित उस व्यवस्था का समर्थन करते हैं, जो विशुद्ध रूप से स्वामित्व की वैयक्तिकता पर आधारित हो और न वे समाजवादियों द्वारा समर्थित उस व्यवस्था का समर्थन करते हैं, जिसका मुख्य आधार स्वामित्व का राष्ट्रीयकरण हो। वे वस्तुतः किसी एक मिडगाँव से बँधे हुए नहीं हैं तथा प्रत्येक समस्या पर सामाजिक आवश्यकता व राष्ट्रीय हित साधना की दृष्टि में विचार करके ही अपने दृष्टिकोण का निर्धारण करते हैं। यही कारण है कि उदारवादी दल का दावा है कि वे किसी वग विरोध का प्रतिनिधित्व नहीं करते, बल्कि व सम्पूर्ण राष्ट्र का प्रतिनिधित्व करते हैं। एक ओर वे रूढ़िवादियों की तारिफ़ नीति का विरोध करते हैं, तो दूसरी ओर साम्राज्य व परराष्ट्र विषयक मामलों में उनका दृष्टिकोण अधिकांश श्रमिक दल जमा रहता है।

उदारवादी दल की संवत्सरा—उदार दल अब कोई बड़ा दल नहीं है, यद्यपि एक समय था, जब इसकी संख्या मर्यादा भी बहुत बड़ी थी। अब भी यद्यपि इस दल के विषय में यह कहा जाता है कि 'बौद्धिक योग्यता तथा नेतृत्व के स्तर' की दृष्टि से यह दल अन्यमर्यादा दल नहीं है, तथापि इसकी सामाजिक स्थिति यही है कि इसमें ऐसे मेनानायकों के दल के अनिरुद्ध और कुछ नहीं कहा जा सकता, जिनके अधीन भाग्य की गत्या नगण्य हो। समाज के किम वग के योग इसमें मदद है, रम दृष्टि में यदि दया जाय तो अर इसमें यह कुलीन वग भी नहीं है जो एक समय इसकी मदद मर्यादा का प्रमुख भाग था तथा जो अर अधिकांश रूढ़िवादी दल का गत्या का निर्माण करता है। दूसरी ओर इस श्रमिकों के वग का भी समर्थन प्राप्त नहीं है क्योंकि उर श्रमिक दल के प्रति आकर्षण अधिक है। जगा श्री रंग न बरा है 'राजनीति में अपना स्थिति पथी व सामाजिक स्थिति के कारण रूढ़िवादी व श्रमिक दोनों दल अपनी मददगार के लिये वग साधना के प्रति अधिक सचेत तथा उर विचारणा का दावे मार्ग के अधिक अनुष्ठान को अपनी ओर आकर्षित कर रहे

है। अत्यन्त माध्यमिक स्थिति के कारण उदारवादी दल में ऐसी कोई बात नहीं है, जो ऐसे लोगों को अपनी ओर आकर्षित कर सके, जो अत्यन्त उग्र रूप से किसी एक पक्ष के हैं अथवा जो वर्ग भावना के प्रति अत्यधिक सचेत हैं। अतः यह स्पष्ट है कि उदारवादी मतदाताओं के विषय में उसके शत्रुओं द्वारा यह कहा जा सकता है कि वे ऐसे हैं, जिनका कोई रंग नहीं है, और जिनका कोई वर्णन नहीं किया जा सकता तथा उसके मित्रों द्वारा यह कहा जा सकता है कि वे विचारशील व मयत मस्तिष्क वाले हैं।¹

इस प्रकार जसा हमने देखा उदारवादी दल की सदस्य संख्या बड़ी कम है। पर जितनी सदस्य संख्या है, उसका लाभ भी संसद की सदस्यता की दृष्टि से दल को नहीं मिल पाता, क्योंकि सदस्य संख्या के अनुपात से संसद में उसे स्थान नहीं मिल पाते। सन् १९५९ के निर्वाचन के आँकड़ों के अनुसार रूढ़िवादी दल व उसके समर्थकों का लगभग १ करोड़ ३७ लाख, थर्मिक दल व उसके समर्थकों का लगभग १ करोड़ २२ लाख तथा उदारवादी दल को लगभग १६ लाख मतदाताओं ने मत दिये थे, पर संसद सदस्यों की संख्या जहाँ रूढ़िवादी दल की ३६५ तथा थर्मिक दल की २५८ थी, वहाँ उदारवादी दल की केवल ६ थी।² इसी कारण उदारवादी दल यह चाहता है कि मतदान के लिए अनुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली (System of Proportional Representation) प्रयोग में लाई जानी चाहिये।

उदारवादी दल का संगठन—उदारवादी दल के संगठन की सबसे निम्न-स्तरीय इकाई क्षेत्रीय संगठन (Constituency Association) होता है। इसके अंतर्गत सब धड़ा देने वाले लोग 'लिबरल यूज' के पंजीकृत पाठक तथा निबरल सोसाइटियों के सदस्य सम्मिलित हैं। इन संगठनों का कार्य अपने-अपने क्षेत्रों में दल के सिद्धांतों व विचारों का प्रचार करना तथा निर्वाचन के समय क्षेत्रीय कार्यालय के परामर्श से दल के सदस्यों को चुनना व उनकी सफलता का प्रयत्न करना होता है। संगठन के कार्य की देखभाल एक निर्वाचित समिति द्वारा की जाती है।

क्षेत्रीय संगठनों के ऊपर एक अखिल देशीय संगठन है, जिसका नाम राष्ट्रीय उदारवादी संघ (National Liberal Federation) है। इस संगठन की प्रति वर्ष

¹ "Because of their relative positions on the right and left in politics both Conservative and Labour parties tend to attract to their ranks a proportion of the more aggressively class conscious and the more extreme in opinion. Because of its more central position there is nothing to attract to the Liberal party either the violently partisan or the bitterly class conscious. Obviously then the Liberal electorate might be described either as colourless and nondescript (by its enemies) or as sane or level-headed (by its friends).
—J F S Ross

² See 'Britain, An Official Handbook, 1963 edition

एक बैठक हुआ करती है, जिसे उदारवादी वार्षिक सम्मेलन (Liberal Annual Assembly) कहते हैं। यह सम्मेलन दल के अधिकारियों का चयन करता है दल के नियाकलाप का सिंहावलोकन करता है तथा नीति सम्बंधी प्रस्तावों पर विचार करता है। सम्मेलन में सब उदारवादी ससदस्य व गीर लोग, सब ससदाय प्रत्याशी, उदारवादी परिषद् (Liberal Council) के सदस्यगण, क्षेत्रीय मण्डलों के प्रतिनिधिगण तथा यूनिवर्सिटी लिबरल सोसाइटीयों के सदस्य भाग लेते हैं।

जय दलों की तरह इस दल का भी एक केन्द्रीय कार्यालय है, जिसे उदारवादी केन्द्रीय संगठन (Liberal Central Association) कहा जाता है। इसकी स्थिति समक्ष सचिवालय जैसी है और इसके अधिकार खंडवादी दल के केन्द्रीय कार्यालय जैसी नहीं है। उदारवादी दल का केन्द्रीय संगठन प्रचार कार्य के लिये न तो धन एकत्रित करता है और न क्षेत्रीय संगठनों की सहायता के लिये धन का व्यय ही करता है। दल के बाप पर अधिकार मुख्यतः क्षेत्रीय मण्डलों का है केन्द्रीय कार्यालय का नहीं।

श्रमिक दल (Labour Party)

श्रमिक दल की विधिवत स्थापना या तो समाजवादी व श्रमिक सचियों के एक सम्मेलन के परिणामस्वरूप फरवरी सन् १९०० में हुई, पर यदि हम यह देखना चाहें कि उनके बीज कब पड़े, तो हमें पहले इतिहास को देखना पड़ेगा तथा वहाँ तक जाना पड़ेगा जब औद्योगिक क्रांति (Industrial Revolution) हुई। इस क्रांति के कारण बेतहियार मजदूरों का अधिकतर भाग बेरोजगार हो गया तथा इसके परिणाम स्वरूप अनेक श्रमिक सघों व सहयोगी समितियों की स्थापना हुई और चार्टिस्ट आन्दोलन चला, जिसका ध्येय वयस्क मताधिकार प्राप्त करके श्रमिकों के लिये राजनितिक अधिकार प्राप्त करना था। यह आन्दोलन उस समय फलीभूत हुआ, जब उन्नीसवीं शताब्दी में मताधिकार व्यापक हुआ तथा श्रमिक संगठनों द्वारा श्रमिक दल की स्थापना की गई। इंग्लैंड के प्रमुख राजनितिक दलों में श्रमिक दल, इस प्रकार, यद्यपि नवीनतम है तथापि इसकी जड़ लेबलिज्म तथा 'डिगम' के समय की हैं।¹

श्रमिक दल की स्थापना फरवरी सन् १९०० में १८९९ में हुई ट्रेड यूनियन कांग्रेस के एक प्रस्ताव के परिणामस्वरूप हुई। उस समय उसका नाम श्रमिक प्रतिनिधित्व समिति (Labour Representation Committee) रखा गया जो नाम सन् १९०६ में बदलकर श्रमिक दल (Labour Party) कर दिया गया। इंग्लैंड के श्रमिक दल की स्थापना श्रमिकों तथा अन्य निम्न वर्ग के लोगों के

¹ For the roots of the Labour Party ' writes Sydney D Bailey one must turn to earlier periods in history—to the Levellers and Diggers to the Chartist the Tolpuddle Martyrs and the Rochdale pioneers to John Stuart Mill and Charles Kingsley to George Bernard Shaw H G Wells and the Webbs '

हित साधना की दृष्टि से की गई थी। पर कभी भी उस पर मार्क्सवादी समाजवाद का प्रभाव नहीं रहा। उदाहरणार्थ, उसने कभी वग युद्ध के सिद्धांत को नहीं माना। साम्यवादी कम्प की ओर से दल को अपनी ओर आकर्षित करने के भी प्रयत्न किये गए। सन् १९०७ में काल काँस्ट्यू ने यह कह कर कि श्रमिक दल यदि सिद्धांत रूप से वग युद्ध को नहीं मानता, तो व्यवहार में तो उसका प्रयोग करता ही है, दल को साम्यवाद के द्वितीय अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलन में सम्मिलित किया। पर मूल रूप से श्रमिक दल मार्क्सवाद से अलग ही रहा। सन् १९२० में सब मार्क्सवादी दल से अलग हो गये तथा पृथक् साम्यवादी दल बन गया। श्रमिक दल सदा मार्क्सवाद से अलग ही रहा तथा जलम साम्यवादी दल के निर्माण के बाद भी जय जय साम्यवादी दल ने श्रमिक दल से अपने को सम्बद्ध करने की प्राधना की है तब तब श्रमिक दल ने उसकी प्राधना को अस्वीकार किया है।

श्रमिक दल की नीति व उसका कार्य क्रम—काय क्रम की दृष्टि से श्रमिक दल क्रांतिकारी न हाकर सुधारवादी है। दल का उद्देश्य "हाथ व मस्तिष्क के कार्य करने वाले श्रमिकों की व्यवसाय का पूरा लाभ दिलाना, जहाँ तक सम्भव हो सके, उत्पादन वितरण व विनिमय के साधना की साभेदारी के आधार पर उसका अधिक से अधिक ओचित्यपूर्ण वितरण कराना तथा प्रत्येक व्यवसाय की सेवा में सम्भवतया अच्छे से अच्छे लाक्षप्रिय प्रशसन व नियंत्रण की व्यवस्था करना है।"¹ श्रमिक दल के ध्येय को यदि हम एक शब्द में व्यक्त करना चाहें तो उसे हम समाजवादी समाज की स्थापना कह सकते हैं।

श्रमिक दल का कार्यक्रम राजनैतिक शक्ति प्राप्त करके बड़े बड़े सभी व्यवसायों में राजकीय स्वामित्व की स्थापना करना है। शेष व्यवसायों में श्रमिक दल चाहता है कि स्वामित्व चाहे यतिगत्त भले ही रहे, पर उन पर नियंत्रण सरकारी अवश्य होना चाहिए जिससे उनका संचालन राज्य के आर्थिक नियोजन के अनुसार हो सके। श्रमिक दल के अनुसार देश के आर्थिक नियोजन का संचालन लोकतन्त्रात्मक विधि में निर्वाचित सरकार द्वारा होना चाहिए। पर नियोजन के नाम पर व्यक्ति की नागरिक स्वतन्त्रताओं का हनन नहीं कर दिया जाना चाहिए। उनका विश्वास है कि बादविवाद व आलोचना की स्वतन्त्रता सदा सबको बनी रहनी चाहिए, तथा समाजवादी समाज की स्थापना के प्रयत्न लोकतन्त्रात्मक ढंग से किये जाने चाहिये,

¹ 'The aim of the Labour Party is to secure for the workers by hand or by brain the full fruits of the industry, and the most equitable distribution thereof that may be possible upon the basis of the common ownership of the means of production distribution and exchange and the best obtainable system of popular administration and control of each industry or service

राष्ट्रसंघ (United Nations) के माध्यम से ससार के राष्ट्रों में मधुर सम्बन्धों की स्थापना करना तथा विश्व शांति को बनाए रखना है। यहाँ यह ध्यान देने योग्य है कि इस विषय में इंग्लैंड के अन्य दलों की नीतियों में भी कोई विशेष अंतर नहीं है तथा सभी प्रमुख दल अंतर्राष्ट्रीय सहयोग व विश्व शांति के समर्थक हैं।

श्रमिक दल की सदस्यता—श्रमिक दल की सदस्यता अधिकांश उन लोगों की है जो श्रमिक हैं। उनमें से अधिकांश नगरों के लोग हैं। इसके अतिरिक्त पर्याप्त संख्या में मध्य वर्ग के उन लोगों का समर्थन भी श्रमिक दल का प्राप्त है जो समाज के पूँजीवादी ढाँचे से विरुद्ध हैं तथा जो उस समाज के भविष्य के लिये हानिकार समझते हैं। श्रमिक दल के सदस्यदलों में भी प्रायः इन्हीं दो श्रेणियों के व्यक्ति हैं। पहली श्रेणी के वे व्यक्ति हैं, जो साधारण श्रमिक हैं तथा अपने श्रमिक संघों द्वारा कलाप के कारण सदस्यदलों में चुने लिये गये हैं। दूसरी श्रेणी के वे लोग हैं, जो निम्न मध्यवर्ग के हैं तथा जिन्होंने अपनी श्रमिक योग्यता के सहारे समाज में प्रमुखता प्राप्त करके सदस्यदलता प्राप्त की है। जसा श्री रॉस ने कहा है, “श्रमिक दल समष्टि रूप में उन लोगों के अधिकांश को आकर्षित करता है, जो अत्यधिक साधारण वर्ग के, अत्यधिक असंतुष्ट तथा दुर्गति तन्त्र के होते हैं। इसकी सबसे बड़ी शक्ति हाथ का काम करने वाले तथा अकुशल श्रमिकों की है। श्रमिक दल का स्त्रियों की अपेक्षा पुरुषों से तथा वृद्ध निर्वाचकों की अपेक्षा युवक निर्वाचकों में अधिक समर्थन मिलता है।”¹

श्रमिक दल का संगठन—श्रमिक दल के संगठन की मूल इकाई क्षेत्रीय दल (Constituency Party) है जिसका क्षेत्र प्रायः एक निर्वाचन क्षेत्र होता है। इस इकाई की सदस्यता व्यक्तियों व संगठनों दोनों की होती है। क्षेत्रीय दल का क्षेत्र साधारणतः और छोटे उपक्षेत्रों में विभाजित होता है। इन उपक्षेत्रों में दल की मासिक बैठकें होती हैं, जिनमें सब सदस्य भाग ले सकते हैं। इन उपक्षेत्रों तथा सम्बद्ध संगठनों द्वारा प्रतिवर्ष निर्वाचित प्रतिनिधियों की एक समिति क्षेत्रीय संगठन का प्रबंध करती है। दल के क्षेत्रीय संगठन सदस्य व स्थानीय निकायों के निर्वाचन के लिये प्रत्याशियों का चयन करते हैं। वे ही राजनैतिक प्रचार कार्य करते हैं, निर्वाचन अभियान चलाते हैं तथा अन्य प्रकार से दल के हितों की साधना करते हैं। दल का कार्य करने के लिये क्षेत्रों में वतनभोगी एजेंट भी होते हैं।

दल का एक अखिल देशीय संगठन भी है जिसका अध्यक्ष साधारणतः वर्ष में एक बार होता है। अधिकार की दृष्टि से यह वास्तविक अधिकारों पर सर्वोच्च स्तर

¹ The Labour Party as a whole attracts to itself a great proportion of the more plebeian more discontented, and worse off elements. Its greatest strength lies in the manual and unskilled workers. Labour draws more support from men than from women and from younger electors than from the older.”

जिनमें अंग्रेज राजनैतिक दल भी अपने अपने कार्यक्रम के अनुसार कार्य करने के लिए स्वतंत्र रहें।

इस प्रकार हम देखते हैं कि श्रमिक दल का कार्यक्रम उद्देश्य की दृष्टि से समाजवादी होते हुए भी साधनों की दृष्टि से लोकतन्त्रवादी है। इसीलिए उसका कार्यक्रम को लोकतन्त्रात्मक समाजवादी कार्यक्रम की संज्ञा दी जाती है। उसका कार्यक्रम है कि देश की सम्पूर्ण जनता के लिये राजनैतिक, सामाजिक व आर्थिक सभी प्रकार की समानता प्राप्त करने का अवसर प्राप्त हो तथा उन लोगों को ऊपर उठने का अवसर मिले, जो विविध प्रकार में सामानिक व आर्थिक दृष्टि से असमर्थ हैं। श्रमिक दल वस्तुतः ऐसा करना चाहता है कि जन्म से मरण तक व्यक्ति को किसी प्रकार की राजनैतिक, सामाजिक व आर्थिक असमर्थता का शिकार न होना पड़े तथा ऐसा करने के लिये श्रमिक दल चाहता है कि राज्य का स्वरूप सार्वजनिक कल्याणकारी राज्य का हो। पर इस सबको वह साम्यवादी ढंग में न करने लोकतन्त्रवादी ढंग से करना चाहता है, जिससे देश उस हिसाबून उथल-पुथल से बच सके, जो इसी उद्देश्य की पूर्ति साम्यवादी ढंग से करने में होती है। वस्तुतः उद्देश्य की पूर्ति के साधनों के विषय में जैसा डॉक्टर फाइनर ने कहा है, श्रमिक दल दास कपीटल की अपेक्षा बाइबिल से अधिक प्रभावित है¹ तथा जैसा श्री वाकरन कहा है, "सामाजिक परिवर्तन की तकनीक के लिये कदाचित् बहुत कम जोश के साथ वह तकनीक समाजवादी नीति के अनुकूल है अथवा नहीं, इस बात की बहुत कम परवाह करते हुए तथा इस बात की प्रबल कामना के साथ कि सामाजिक परिवर्तन वास्तविक हो और समानता वास्तविक रूप में आये, श्रमिक दल ब्रिटन को समानता के नये युग के प्रकाश की ओर ले जाना चाहता है।"²

अंग्रेजी साम्राज्य के विषय में श्रमिक दल की नीति है कि साम्राज्य के सब भागों में स्वशासन की स्थापना यथासम्भव शीघ्र होनी चाहिये तथा इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये साम्राज्य के सभी भागों में इस बात का प्रयत्न किया जाना चाहिये कि अपने साधनों को उन्नत बनाते हुए वे सब अपने पैरों पर खड़े हो सकें तथा ग्रीष्मालीन स्वशासन प्राप्त कर सकें।

अन्तर्राष्ट्रीय मामलों में अन्तिम रूप से, श्रमिक दल की नीति मसाल में एक समाजवादी समाज की स्थापना के लिये प्रयत्न करना है पर उसकी वर्तमान नीति

¹ Labour Party is inspired by the Bible rather than Das Kapital"
—Finer

² Labour Party seeks to light Britain forward into a new era of equality with less of a zest perhaps for the technique of social change and less of concern for the question whether or not that technique involves a policy of socialism and more far more of a passion for the reality of social change and the actual coming of equality
—Barker

राष्ट्रसंघ (United Nations) के माध्यम से संसार के राष्ट्रों में मधुर सम्बन्धों की स्थापना करना तथा विश्व-शांति की बनाय रखना है। यहाँ यह ध्यान देने योग्य है कि इन विषय में इंग्लैंड के अर्थ-दलों की नीतियों में भी कोई विशेष अंतर नहीं है तथा सभी प्रमुख दल अंतर्राष्ट्रीय सहयोग व विश्व-शांति के समर्थक हैं।

श्रमिक दल की सदस्यता—श्रमिक दल की सदस्यता अधिकांश उन लोगों की है जो श्रमिक हैं। उनमें से अधिकांश नगरों के लोग हैं। इसके अतिरिक्त पर्याप्त संख्या में मध्य-वर्ग के उन लोगों का समर्थन भी श्रमिक दल को प्राप्त है, जो समाज के पूँजीवादी ढाँचे के विरुद्ध हैं तथा जो उसे समाज के भविष्य के लिए हानिकारक समझते हैं। श्रमिक दल के सदस्यदस्ता में भी प्रायः इन्हीं दो श्रेणियों के व्यक्ति हैं। पहली श्रेणी के वे व्यक्ति हैं, जो साधारण श्रमिक हैं तथा अपने श्रमिक संघीय दिवा-कलाप के कारण सदस्यदस्ता चुन लिये गये हैं। दूसरी श्रेणी के वे लोग हैं, जो निम्न मध्यवर्ग के हैं तथा जिन्होंने अपनी श्रमिक गतिशीलता के सहारे समाज में प्रमुखता प्राप्त करके सदस्यदस्ता प्राप्त की है। जसा श्री रॉस ने कहा है, “श्रमिक दल समष्टि रूप से उन लोगों के अस्तित्व को व्यक्त करता है, जो आर्थिक साधारण वर्ग के, अत्यधिक असंतुष्ट तथा दुखी तत्त्व के हाव हैं। इसकी मदद से उन्हीं शक्ति-हाथ का काम करने वाले तथा अकुशल श्रमिकों की है। श्रमिक दल की स्त्रियों की अपना पुष्टपन तथा बुद्धि-निर्वाचकता की अपेक्षा युवक निर्वाचकता में अधिक समर्थन मिलता है।”¹

श्रमिक दल का संगठन—श्रमिक दल के संगठन की मूल इकाई श्रेणीय दल (Constituency Party) है जिसका क्षेत्र प्रायः एक निर्वाचन क्षेत्र होता है। इस इकाई की सन्ध्या व्यक्तियों व संगठनों दोनों की होती है। क्षेत्रीय दल का क्षेत्र साधारणतः और छोटे उपक्षेत्रों में विभाजित होता है। इन उपक्षेत्रों में दल की मासिक बैठक होती है जिनमें सब सदस्य भाग ले सकते हैं। इन उपक्षेत्रों तथा सम्बद्ध संगठनों द्वारा प्रतिवर्ष निर्वाचित प्रतिनिधियों की एक समिति क्षेत्रीय संगठन का प्रबंध करती है। दल के क्षेत्रीय संगठन संसद व स्थानीय निकायों के निर्वाचन के लिए प्रत्याशियों का चयन करते हैं। वे ही राजनैतिक प्रचार कार्य करते हैं, निर्वाचन अभियान चलाते हैं तथा अर्थ-प्रचार में दल के हितों की साधना करते हैं। दल का कार्य करने के लिये क्षेत्रों में बैठक-भोगी एजेंट भी होते हैं।

दल का एक असित राष्ट्रीय संगठन भी है जिसका अधिकार साधारणतः वर्ष में एक बार होता है। अधिकार की दृष्टि से यह वार्षिक अधिवेशन सबसे ऊँचे स्तर

¹ 'The Labour Party as a whole attracts to itself a great proportion of the more plebeian more discontented, and worse off elements. Its greatest strength lies in the manual and unskilled workers. Labour draws more support from men than from women and from younger electors than from the older'—

की सस्था है। इस अधिवेशन में क्षेत्रीय मण्डलों, मध्यम व्यापारिक सभा तथा समाजवादी व सहयोगी समितियों के प्रतिनिधि भाग लेते हैं। अधिवेशन दल का राष्ट्रीय कार्यकारिणी (National Executive) के सदस्यों का निर्वाचन करता है तथा दल की नीति व कार्यक्रम के विषय में निर्णय करता है। रूढ़िवादी दल की तरह से श्रमिक दल का कोई नेता नहीं होता। संसदीय श्रमिक दल का नेता ही श्रमिक दल का नेतृत्व करता है।

अब दलों की तरह श्रमिक दल का भी संसदीय मण्डल है। दल के नेता का निर्वाचन प्रतिवर्ष यही मण्डल करता है। राष्ट्रीय कार्यकारिणी समिति (National Executive Committee) का प्रधान प्रतिवर्ष उद्घटन जाता है। नीति सम्बन्धी वक्तव्य जो रूढ़िवादी दल की ओर से नेता अपने उत्तरदायित्व पर प्रकाशित करता है, श्रमिक दल की ओर से वार्षिक अधिवेशन द्वारा स्वीकृत होकर प्रकाशित किया जाता है।

अन्य राजनैतिक दल

जिन दलों के विषय में ऊपर विस्तारपूर्वक लिखा गया है, उन्हीं तीन दलों का प्रतिनिधित्व इस समय लोक सदन में है। वसंत पहले निवृत्त भूत में समय-समय पर अन्य अनेक दल भी अस्तित्व में रहे हैं। स्कॉटलैण्ड, वेल्स व आयरलैण्ड के राष्ट्रीय सदस्य भी अपने अपने समय में लोक सदन में रहे हैं। द्वितीय महायुद्ध के समय में 'कॉमनवेल्थ दल' भी फला फूला। स्वतंत्र श्रमिक दल (Independent Labour Party) अब भी राजनैतिक मंच पर है तथा निर्वाचन के समय संसद के लिए प्रत्याशियों को खड़ा करता है। साम्यवादी दल का कोई सदस्य इस समय संसद में नहीं है। इंग्लैण्ड के साम्यवादी दल का रुझान संसदीय जीवन की ओर अधिक नहीं है।

SELECT READINGS

Barley	Political Parties and the Party System in Britain
Bulmer	British Parliamentary Democracy
Birch	The Party System in Great Britain
Beer	The Conservative Party
Crankshank	A History of British Socialism
Hogg Quinton	The Liberal Party
Hall	The Case for Conservatism
Hunt	The Labour Party
Jennings	The Theory and Practice of Communism
Makenzie	The British Constitution
White	British Political Parties
Williams	The Conservative Tradition
	Fifty Years March The Rise of the Labour Party

कानून व न्याय

“हमारे लिए प्रधान मन्त्री से लेकर एक सिपाही तक या एक कर वसूल करने वाले तक, प्रत्येक कमचारी का दायित्व प्रत्येक ऐसे काय के लिए जो कानून के अंतर्गत पाएँ न हों, उतना ही है, जितना किसी साधारण नागरिक का होता है।”

—डाइमी

इंग्लण्ड अपनी स्वस्थ कानूनी व्यवस्था व उत्तम न्याय प्रणाली के लिए प्रसिद्ध है। जिस प्रकार एक लम्बे समय में राजतन्त्र का लोकतन्त्रीकरण हुआ है और वहाँ के लोकतन्त्री विधान का विकास हुआ है, उसी प्रकार वहाँ की कानूनी व्यवस्था व न्याय की प्रणाली का भी विकास हुआ है। इस विकास का प्रभाव वहाँ की कानून व न्याय व्यवस्था पर दो रूपों में दिखाई पड़ता है। विकास के प्रभाव का पहला रूप यह है कि वहाँ कानून के कलेक्टर या अधिकांश निमित्त कानून के रूप में न होकर उन विकसित कानून के रूप में है, जिस सामान्य कानून (Common Law) कहते हैं। इसके अतिरिक्त चूँकि कानून व न्याय व्यवस्था का विकास भी लोकतन्त्र के विकास के साथ हुआ है, विकास का दूसरा प्रभाव उस व्यवस्था पर यह हुआ है कि उसमें लोकतन्त्र की इकाई व्यक्ति के अधिकारों व उसकी स्वतन्त्रताओं की रक्षा को सर्वोपरि माना गया है। प्रशासन के द्वारा व्यक्ति के अधिकारों व उसकी स्वतन्त्रताओं पर आघात न हो पाये, इसके लिए कानून सदा प्रहरी के समान तैयार है। यही कारण है कि इंग्लण्ड में शासन शासक वगैरह का नहीं, बरन् कानून का समझा जाता है तथा कानून का शासन (Rule of Law) वहाँ के संविधान की एक प्रमुख विशेषता मानी जाती है।

कानून का शासन (Rule of Law)

कानून के शासन का तात्पर्य

ब्रिटेन में शासन कानून का है, इसका तात्पर्य यही है कि वहाँ सर्वोपरिता कानून की है। कानून की इस सर्वोपरिता का श्री डाइमी ने अपनी पुस्तक 'लॉ ऑफ़

कांस्टीट्यूशन' (Law of Constitution) में बड़ा विशद विवेचन किया है तथा यह दिखाया है कि किस प्रकार कानून की सर्वोपरिता की यह मा'दता अंग्रेजी प्रशासन व वहाँ के सावजनिक जीवन का प्रभावित करती है।

कानून की सर्वोपरिता—श्री डाइसी की विवेचना के अनुसार कानून के शासन का पहला अर्थ यह है कि ब्रिटेन में सर्वोपरिता कानून की है, किसी व्यक्ति अथवा प्रशासनिक अधिकारी की नहीं है। प्रशासन के सभी कार्यों के लिये यह आवश्यक है कि उनके बिना जान के बिना कानून द्वारा अधिकार प्रदान किया गया हो। प्रशासन की ओर से किसी व्यक्ति का शारीरिक अथवा आर्थिक किसी भी प्रकार का दण्ड तब तक नहीं दिया जा सकता है जब तक उसके लिए 'यायालय द्वारा कानून की दृष्टि में ऐसा नियम न कर दिया गया हो। जसा श्री डाइसी ने कहा है, "केवल उस दशा को छोड़कर जब देश के किसी साधारण यायालय द्वारा यह नियम कर दिया हो कि कानून का स्पष्ट उल्लंघन हुआ है, किसी व्यक्ति का न कोई दण्ड दिया जा सकता है और न उस विहित रूप से किसी प्रकार की शारीरिक या आर्थिक हानि पहुँचायी जा सकती है। इस अर्थ में कानून का शासन शासन की उस प्रत्यक्ष व्यवस्था के विरुद्ध है जो अधिकारी व्यक्तियों द्वारा औरों पर प्रतिबंध लगाने की शक्ति के व्यापक स्वेच्छापूर्ण तथा निवेकगत प्रयोग पर आधारित हो।¹ दूसरे अर्थ में मनमाने ढंग से किसी भी व्यक्ति का न ता जीवन ही लिया जा सकता है और न उसकी स्वतंत्रता या सम्पत्ति का अपहरण किया जा सकता है। अतः यदि किसी व्यक्ति को प्रशासन की ओर से शारीरिक या आर्थिक किसी प्रकार का भी दण्ड दिया जा सकता है तो वह तभी दिया जा सकता है, जब किसी विशेष यायालय द्वारा नहीं, बरन् साधारण यायालय द्वारा यह नियम कर दिया गया हो कि वह व्यक्ति किसी कानून के भंग करने का दोषी है।

कानूनी समानता—श्री डाइसी के अनुसार कानून के शासन का दूसरा तात्पर्य यह है कि प्रत्येक व्यक्ति चाहें वह किसी भी स्थिति का हो, कानून के अनुसार कार्य करने के लिए तथा कानून के उल्लंघन करने पर उसका परिणाम भुगतने के लिए बाध्य है। जसा डाइसी ने कहा है, 'केवल यही बात नहीं है कि कोई भी व्यक्ति कानून से ऊपर नहीं है, पर एक और बात यही यह भी है कि प्रत्येक व्यक्ति चाहें वह किसी भी पद या स्थिति का हो, राज्य के साधारण कानून के अधीन तथा साथ

¹ No man is punishable or can be lawfully made to suffer in body or goods except for a distinct breach of law established in the ordinary courts of law. In this sense the rule of law is contrasted to every system of government based on the exercise by persons in authority of wide arbitrary or discretionary powers of constraint.
—Dicey

रण न्यायालयों के न्यायक्षेत्र के अन्तर्गत है।¹ दूसरे शब्दा में प्रत्यक्ष नागरिक पद व स्थिति के भेदभाव के बिना, कानून व सामान्य समान है तथा कानून के अन्तर्गत जो लाभ हानि प्राप्य है, वे सभी का समान रूप से प्राप्य है। कानून के अन्तर्गत मिलने वाले लाभ स न कोई वचित किया जा सकता है और न उसके अन्तर्गत होने वाली हानि से ही कोई बच सकता है। जहाँ एक ओर साधारण व्यक्तियों के विरुद्ध कानून का उल्लंघन करने पर मुकद्दमा चलाया जा सकता है, वहाँ दूसरी ओर सरकारी अधिकारियों द्वारा अपनी सरकारी हैसियत में किये हुए उन कार्यों के लिए भी मुकद्दमा चलाया जा सकता है, जो कानून के विरुद्ध हैं और जिनके करने के लिये अधिकारियों के पास कोई कानूनी आधार न हो। यही नहीं, साधारण व्यक्तियों के कार्यों का औचित्य या अनौचित्य जिस साधारण कानून के आधार पर देखा जाता है, उसी साधारण कानून के आधार पर सरकारी अधिकारियों के सरकारी हैसियत से किये हुए कार्यों का औचित्य या अनौचित्य देखा जाता है तथा जिन साधारण न्यायालयों के द्वारा साधारण व्यक्तियों के अपराधों के मुकद्दमा का निवटारा किया जाता है, उन्हीं साधारण न्यायालयों द्वारा सरकारी कर्मचारियों के द्वारा अपनी सरकारी हैसियत में किये हुए अपराधों के मुकद्दमा का निवटारा किया जाता है। कानून के शासन की इस मान्यता के कारण ही ब्रिटन में फ्रांस जैसे वे न्यायालय नहीं हैं, जिन्हें प्रशासनिक न्यायालय (Administrative Courts) कहा जाता है तथा जिनमें उन मुकद्दमों की सुनवाई होती है, जो प्रशासन के अधिकारियों के विरुद्ध उनके द्वारा पदेन किये हुए कानून विरुद्ध कार्यों के विषय में चलाये जाते हैं। ब्रिटन की इस कानूनी समानता के ऊपर बल देते हुए ही श्री डाइसी ने कहा है कि "हमारे लिए प्रधान मंत्री से लेकर एक मिाही तक या एक बर बसूल करने वाले तक, प्रत्येक कर्मचारी का दायित्व, प्रत्येक ऐसे कार्य के लिए, जो कानून के अन्तर्गत न्याय्य न हों, उतना ही है जितना किसी साधारण नागरिक का होता है।"²

इस सम्बन्ध में यह ध्यान देने की बात है कि ब्रिटन की यह व्यवस्था फ्रांस की व्यवस्था से पूर्णतः भिन्न है। वहाँ साधारण नागरिकों के विरुद्ध चलाये जाने वाले मुकद्दमों में साधारण कानून के अनुसार तथा साधारण न्यायालयों में चलते हैं तथा प्रशासन के कर्मचारियों के विरुद्ध उनके द्वारा पदेन किये गए कार्यों के विषय के मुकद्दमों

1 'Not only is no man above law but, what is a different thing here every man whatever be his rank or condition, is subject to the ordinary law of the realm and amenable to the jurisdiction of the ordinary tribunals —Dicey

With us every official from the Prime Minister to a constable or a collector of taxes is under the same responsibility for every act done without legal justification as any other citizen."

—Dicey

प्रशासनिक कानून (Administrative Law) के अनुसार व प्रशासनिक न्यायालय (Administrative Courts) में चलाये जाते हैं। इसके अतिरिक्त इंगलण्ड में अपनी सरकारी हैसियत में की गई त्रुटियों के लिए सरकारी कर्मचारी स्वयं व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी होते हैं, जब कि फ्रांस में ऐसे मामलों में सरकार उत्तरदायी होती है तथा यदि सरकारी पक्ष की त्रुटि मिट्टी हा जाती है, तो वह दूसरे पक्ष को उसका हर्जाना देती है।¹

व्यक्ति के अधिकारों की रक्षा—डारसी के मतानुसार, इंगलण्ड में कानून का शासन है, इसका तीसरा तात्पर्य यह है कि वहाँ “संविधान के सामान्य सिद्धान्त उन न्यायिक नियमों के परिणाम हैं, जिनके द्वारा न्यायालयों के समक्ष प्रस्तुत मामलों में साधारण व्यक्तियों के अधिकारों का निरूपण किया गया है।”² वहाँ व्यक्तियों के अधिकार व उनकी स्वतन्त्रताओं की सुरक्षा इसलिए नहीं है कि उनकी व्यवस्था भारतवर्ष की तरह संविधान में उनकी व्यवस्था की गई है, बल्कि इसलिए है कि न्यायिक नियम उनकी रक्षा सदा संचालित आये हैं। डारसी के अनुसार कानून के शासन का महत्व इतना अधिक है कि समक्ष कानूनों का निर्माण भी उसी की रक्षा के लिए किया जाता है तथा संसद की कानून बनाने की शक्ति की सर्वोच्चता को इसलिए मान्य समझा जाता है कि वह देश के उस सामान्य कानून को ध्यान में रखते हुए कानून बनाने का कार्य करती है, जो स्वयं कानून के शासन का आधार है।

फ्रांस में एक समय था जब वहाँ के कुलीनों का विशेष सुविधाएँ प्राप्त थीं। वे साधारण कानून से परे थे। वे अपनी इच्छानुसार उसकी अवहेलना भी कर सकते थे। वे अपने दास लोगों को बिना किसी कानूनी बाधवाही के दण्ड दे सकते थे। फ्रांस के सामाजिक जीवन की यह स्थिति इसलिये थी कि वहाँ कानून का शासन न था। इंगलण्ड में जहाँ कानून का शासन है, ऐसी बात नहीं है तथा वहाँ सभी नागरिक कानून के सामने समान हैं। यदि सभी कानून के सामने समान न हों, तो शासक वर्ग का स्वयं कानून के विपरीत होते हैं, यह वह कर अपन को कानून के सिक्के से बाहर रख सकते हैं कि वे जो कुछ करते हैं, सरकारी काम करते हुए ही करते हैं। पर इंगलण्ड में ऐसी बात नहीं है। वहाँ शासन व्यक्तियों का न होकर कानून का है। अतः शासक वर्ग भी कानून के सिक्के से बाहर नहीं है तथा वहाँ सरकारी कार्य करने हुए भी यदि सरकारी कर्मचारी कोई त्रुटि या अपराध करता है, तो उसके विरुद्ध भी

¹ With the passages of the Crown Proceedings Act 1947 a drift towards the French practice has taken place in England also. According to the provisions of the Act the Crown has been made liable to action like any other ordinary person.

² The general principles of the Constitution are the result of judicial decisions determining the rights of private persons in particular cases brought before courts. —Dicey

कानूनी मायवाही उसी तरह की जा सकती है, जिस तरह वह साधारण नागरिक के विरुद्ध की जा सकती है।

कानून के शासन का ध्यावहारिक रूप

पर ऊपर कानून के शासन के विषय में जो कुछ कहा गया है, वह उनका केवल मंदान्तिक पक्ष ही है। व्यवहार में कानून के शासन की मायता उतनी नहीं है, जितनी मायता की कल्पना श्री डाइमी ने की है। दिन प्रति दिन के जीवन में उसका स्था प्रयोग नहीं किया जाता है, जितने प्रयोग की बात श्री डाइमी ने कही है। इसके विपरीत अनेक ऐसी व्यवस्थाएँ की गई हैं, जो श्री डाइमी की कानून के शासन सम्बन्धी मायता के प्रतिरूप हैं तथा जिनसे कानून के शासन के उभे रूप पर सीधा आघात होना है, जिस रूप की कल्पना श्री डाइमी ने की है। श्री डाइमी ने कानून के शासन के जिन तीन सद्धान्तिक पहलुओं की कल्पना की है, उन तीनों को पृथक् पृथक् लेकर हम उन पर व्यवहार की दृष्टि में विचार कर सकते हैं।

कानून का शासन तथा अधिकारियों का विवेक—कानून के शासन के पहले पहलू पर विचार करने हुए श्री डाइमी ने यह प्रतिपादित किया है कि कानून का शासन इस बात के विरुद्ध है कि अधिकारियों को 'शक्ति के व्यापक स्वेच्छाचारपूर्ण तथा विवेकगत' प्रयोग का अधिकार प्राप्त हो। व्यवहार की दृष्टि से यदि इस पर विचार किया जाय, तो इस बात का कोई औचित्य नहीं हो सकता कि अधिकारियों को कानून को क्रियागत करने में अपने विवेक के प्रयोग करने का निरनुल अधिकार नहीं होना चाहिए। स्वेच्छाचारिता (arbitrariness) व विवेक (discretion) दो अलग अलग बस्तुएँ हैं, तथा अधिकारियों की स्वेच्छाचारिता जहाँ सुशासन की दृष्टि में अत्यधिक वाञ्छनीय है वहाँ उनका निवर्तनीय होना तथा कानून का क्रिया रूप देने में अपने विवेक से काम लेना सुशासन की दृष्टि से अत्यधिक वाञ्छनीय है। वास्तविकता इस सम्बन्ध में यह है कि राज्य का कार्यक्षेत्र अतः जितना व्यापक हो गया है तथा उसका निर्वाह करने के लिए राज्य के अधिकारियों को अब जितने विविध प्रकार के दायित्वों को निभाना पड़ता है उसके लिए यह आवश्यक है कि अधिकारियों को अपने विवेक में काम लेने की पूरी स्वतंत्रता हो। आवश्यकता इस बात की है कि विवेक विवेक ही रहे, वह स्वेच्छाचारिता न हो जाए।

कानून का शासन तथा अधिकृत व्यवस्थापन—इसके अतिरिक्त व्यवहार में यह न पहले कभी सम्भव रहा है और न अब, जब राज्य का कार्यक्षेत्र बहुत अधिक बढ़ गया है, यह सम्भव है कि समाज की प्रत्येक आवश्यकता का नियमन समद के विस्तृत व्यवस्थापन द्वारा ही हो। समद का इतिहास बताता है कि बहुत पहले से ही ब्रिटेन में वह प्रथा चली आ रही है, जिसे अब समद द्वारा शक्ति का हस्तांतरण (delegation of power by parliament) या अधिकृत व्यवस्थापन (delegated legislation) अथवा उप-व्यवस्थापन (sub-legislation) की संज्ञा दी जाती है। उदाहरणार्थ चांदवी सताब्दी में एक समदीय कानून के द्वारा यह व्यवस्था की गई थी

कि 'जब तक राजा तथा उसकी परामशदात्री समिति कोई अर्थ व्यय करने का निश्चय नहीं किया जायगा,' जिसमें यह स्पष्ट है कि 'जब तक' शब्दों का प्रयोग किया जाय, इसका नियमन करना सत्तन द्वारा कायपालिका पुरा किया गया था। सन् १८३४ के पुराने सत्तन का अधिनियम एक्ट (Poor Law Amendment Act of 1834) के द्वारा भी पुराने सत्तन को कमिशनरी (Poor Law Commissioners) को सत्तन न अपने इस अधिकार का हस्तांतरण कर दिया था कि 'Parishes' को सत्तन न अपने इस अधिकार (Parishes) को मिला द।

का सहायता का प्रबंध करने के लिए के पेरिश (Parishes) को मिला द। सत्तन द्वारा अपनी शक्ति का इस प्रकार का हस्तांतरण अब बहुत अ बड़ गया है तथा अधिनियम व्यवस्थापन प्रशासन का एक अत्यंत उपयोगी ढंग सा जान गया है। परिस्थितियों के छोटे से परिवर्तन के कारण यदि कानून को प्रिया करने में किसी परिवर्तन की आवश्यकता भी होती है, तो इस सुविधा के कारण से नये व्यवस्थापन की आवश्यकता नहीं होती।

पर यह व्यवस्था कानून के शासन के उस रूप के प्रतिफल है, जिस प्रतिपादनी जायसा न किया है। आ डाइमी द्वारा प्रतिपादित कानून के शासन व यह है कि प्रशासन का प्रत्येक कृत्य या तो सामान्य कानून द्वारा अधिकृत है अथवा सत्तदीय कानून द्वारा अधिकृत हो। पर अधिकृत व्यवस्थापन की उक्त व्यवस्था द्वारा यह निश्चय व्यवस्था की जाती है कि प्रशासन अपने द्वारा बनाय हुए नियम के अनुसार भी काम कर सके। जब समाज इस प्रकार की व्यवस्था की उपयोगिता स्वीकार करता है, तो फिर डाइमी द्वारा प्रतिपादित कानून के शासन की वह मायता स्पष्टतः समाप्त हो जाती है, जिसका उन्होंने इतना अधिक महत्व माना है।

कानून का शासन तथा प्रशासनिक नियम—कानून के शासन का दूसरा पहलू श्री डाइसी के अनुसार यह है कि साधारण व्यक्ति या राजकीय पदाधिकारी, दोनों ही कानून की दृष्टि में समान हैं तथा दोनों पर साधारण न्यायालयों में ही समान रूप से कानून के उल्लंघन के लिए कानूनी कार्यवाही की जा सकती है। पर व्यवहार में ऐसी बात नहीं है। वर्तमान व्यवस्था अब ऐसी नहीं है कि साधारण नागरिक व सरकारी कर्मचारी सब मामलों में देश के साधारण न्यायालयों के ही न्यायक्षेत्र में हों। अब देश में अनेक ऐसे प्रशासनिक न्यायालय हैं जिनमें प्रशासन के अधिकारी न्यायाधिकारी होते हैं तथा सरकारी कर्मचारियों व साधारण नागरिकों के वादों का निगम करत हैं। यही नहीं, वादों का निगम भी ऐसे मामलों में साधारण कानून के अनुसार नहीं, प्रशासन द्वारा निमित्त उन प्रशासनिक नियमों (administrative regulations) के अनुसार किया जान है, जो किसी विशेष प्रकार के मामलों के लिए बनाय जात हैं। श्रम न्यायालय (Labour Tribunals) व सामाजिक बीमा व स्थानीय अपील न्यायालय (Local Appeal Tribunals for Social Insurance) ऐसे ही न्यायालय हैं, जो न दस व साधारण न्यायालयों में हैं और न जा देन व साधारण कानून के अनुसार न्यायवाच्य करत हैं। व अपना न्यायवाच्य श्रम व सामाजिक बीमा

सम्बन्धी प्रशासनिक नियमों के अनुसार करते हैं। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि सत्र मामलों में लोग न तो साधारण कानून के ही अन्तर्गत हैं और न साधारण 'याप'ों के ही 'यापक्षेत्र' में हैं।

कानून का शासन तथा शांति व व्यवस्था—साधारण व्यक्ति व सरकारी कर्मचारी अपनी श्रुति के लिये कानून के सामने समान रूप में उत्तरदायी हैं। यह बात भी अब नहीं रही है। सरकारी कर्मचारी अपने द्वारा पदेन किये हुए कार्यों के लिये स्वयं ही उत्तरदायी हैं, यह बात उस प्रसिद्ध कानूनी मायता पर आधारित है, जिसके अनुसार यह कहा जाता है कि राजा कोई श्रुति नहीं कर सकता¹ और इसलिये उसकी ओर से किये गये पत्येक कार्य का उत्तरदायी पशामन राजा कोई अधिकारी होना चाहिए। इसके अतिरिक्त एक अन्य कानूनी मायता यह भी है कि "उसकी स्वीकृति के बिना, राजा पर कोई मुद्दा नहीं चलाया जा सकता।"² इसका परिणाम यह है कि यदि सरकार किसी कार्य का उत्तरदायित्व स्वीकार न करे तो उसके विरुद्ध कोई कानूनी कार्यवाही नहीं की जा सकती। इन दोनों मायताओं के दो स्पष्ट अवान्छनीय परिणाम होते थे। पहली मायता के कारण सरकारी कर्मचारी सरकारी कार्य करने से हिचकिचाता था, क्योंकि वह जानता था कि उसे अपने किये कार्यों में सम्भावित श्रुतियों का परिणाम उस स्वयं ही भुगतना है। दूसरी मायता का परिणाम यह था कि उस दशा में जब सरकार कर्मचारियों द्वारा की गई श्रुतियों का उत्तरदायित्व अपने ऊपर न ले साधारण नागरिकों के लिए यह कठिन था कि वह अपने साथ किये हुए प्रशासनिक अनौचित्यों के बदले में कोई प्रतिफल (compensation) पा सके। ये दोनों ही बातें वाञ्छनीय नहीं थीं। अतः इन दोनों बातों का समाप्त करने के लिए क्राउन प्रसीडिंग्स एक्ट १९४७ (Crown Proceedings Act 1947) के द्वारा सरकार के प्रभुत्वमय रूप (Sovereign capacity) व स्वामित्वमय या व्यापारिक रूप (Proprietary or business capacity) दोनों में अंतर कर दिया गया है। जब सरकार शांति व व्यवस्था (Law and order) बनाए रखने के लिये अथवा ऐसे ही अन्य कार्य करने में सम्बन्धित कार्य करती है, तो यह माना जाता है कि वह अपने प्रभुत्वमय रूप से कार्य कर रही है तथा ऐसी दशा में किये गये कार्यों के लिये सरकार के विरुद्ध कोई मुद्दा नहीं चलाया जा सकता। दूसरी ओर जब सरकार शिक्षा संचालन, धर्मिता की दशा का सुधार, धर्मिता व पूजापतिया के सम्बन्धों का संचालन अथवा अन्य किसी राष्ट्रीयकृत व्यवसाय का संचालन जैसे कार्यों का सम्पादन करती है तो यह माना जाता है कि सरकार अपने स्वामित्व अथवा व्यापारिक रूप में कार्य कर रही है। ऐसी दशा में यदि सरकारी कृत्य ने किसी को कोई हानि पहुँचनी है तो उसे लिये सरकार के विरुद्ध कानूनी कार्यवाही की जा सकती है।

¹ The King can do no wrong

² 'The King cannot be sued without his consent'

है कि वतमान परिस्थितियों में उसका जो रूप होना चाहिए या है, उसे स्वीकार करते हुए उसका पुनः स्पष्टीकरण किया जाय। कानून के शासन का अर्थ अब यह नहीं समझा जाना चाहिए कि सामान्य कानून पर आधारित शासन ही कानून का शासन है, वरन् उस कानून पर आधारित शासन को कानून का शासन समझा जाना चाहिए, जिसके अन्तर्गत सामान्य कानून (Common Law), ससदीय कानून (Statute law) तथा समदीय कानून के अन्तर्गत निर्मित प्रशासनिक नियम (Administrative Rules and Regulations) आदि भी सम्मिलित हैं तथा कानून के शासन को नियंत्रित करने वाले अधिकारियों को अपने विवेक से काम करने का अधिकार तो अवश्य होना चाहिये, पर उच्च स्वेच्छाचारी होने की छूट वही नहीं होनी चाहिये। ब्रिटेन में कानून व न्याय की व्यवस्था जब कानून के शासन के इसी रूप पर आधारित है।

कानून व न्याय-व्यवस्था की विशेषताएँ

संयुक्त राज्य (United Kingdom) यद्यपि एक एकात्मक राज्य है, तथापि उनके अन्तर्गत सब एक-ही कानून व न्याय की व्यवस्था नहीं है। इंग्लैण्ड व वेल्स की कानून व न्याय की व्यवस्था अलग तरह की है, स्कॉटलैण्ड की अलग तरह की है और उत्तरी आयरलैण्ड की अलग तरह की है। फिर भी बहुत दिनों से चले आ रहे निष्कर्ष के सम्पर्क के कारण सभी प्रदेशों की कानून व न्याय की व्यवस्था में पर्याप्त समानता आ गई है, यद्यपि यह समानता इंग्लैण्ड व वेल्स तथा उत्तरी आयरलैण्ड की व्यवस्थाओं में अधिक तथा स्कॉटलैण्ड व दोप संयुक्त राज्य की व्यवस्थाओं में कम है। त्रिविध प्रदेशों की व्यवस्थाओं के अलग-अलग हाते हुए भी सम्पूर्ण संयुक्त राज्य की व्यवस्था की कुछ ऐसी विशेषताएँ हैं, जो सब प्रदेशों की व्यवस्थाओं के लिए सामान्य हैं।

असहिताबद्ध रूप

ग्रिनेन के संयुक्त राज्य की कानून व न्याय व्यवस्था की एक प्रमुख विशेषता यह है कि वहाँ कानून का अधिकांश सहिताबद्ध (Codified) नहीं है। यहाँ का अधिकांश कानून कानून के उस रूप में है, जिसे मामा य कानून (Common Law) कहा जाता है तथा जिसे हम न्यायालयों के अनन्त निर्णयों के रूप में देख सकते हैं। एक अन्य रूप, जिसमें वहाँ का असहिताबद्ध कानून का बहुत बड़ा अंश पाया जाता है, औचित्यपूर्ण निर्णयों (Equity) का है। कानून के ये दोनों रूप क्या हैं, इसके विषय में विस्तृत विवरण कानूनों के प्रकार के प्रसंग में किया जायेगा। संयुक्त राज्य का अधिकांश कानून असहिताबद्ध है इससे यह भी नहीं समझना चाहिये कि वहाँ सहिताबद्ध कानून का अस्तित्व ही नहीं है। संसद का अधिकार क्षेत्र बढ़ने के साथ अब वहाँ के कानून के बलबल में एक बहुत बड़ा भाग कानून के उस रूप का भी सम्मिलित हो गया है, जिसे ससदीय कानून (Statute Law), व उपव्यवस्थापन (Delegated Legislation) कहा जाता है तथा जिसका रूप सहिताबद्ध कानून का है।

फौजदारी व दीवानी कानूनों का अन्तर

ब्रिटेन के कानून व न्याय की व्यवस्था की एक अन्य प्रमुख विशेषता यह है कि वहाँ फौजदारी (Criminal) व दीवानी (Civil) कानून के अन्तर को माना गया है। फौजदारी कानून का सम्बन्ध पूरे समाज अथवा राज्य व विरुद्ध किये गये अपराधों से होता है तथा उसके अन्तर्गत अभियोग का मंचालन (Prosecution) राज्य की ओर से किया जाता है। दीवानी कानून का सम्बन्ध समाज के सदस्यों अर्थात् व्यक्तियों के अधिकार, उनके कर्तव्य तथा उनके दायित्व सम्बन्धी झगडा स होता है तथा उसके अन्तर्गत व्यक्तियों की ओर से स्वयं अभियोग चलाये जाते हैं। न्यायालयों की एकसूत्रता

ब्रिटेन के कानून व न्याय की व्यवस्था की एक अन्य विशेषता यह है कि वहाँ न्यायालय एक सूत्र में उभरे हुए हैं। एक समय था कि जब देश में अनेक प्रकार के न्यायक्षेत्रों के महित अनेक प्रकार के न्यायालय थे। उन समय यह जानना बड़ा कठिन था कि अमुक वाद (Dispute) किस न्यायालय के समक्ष विणय के लिये प्रस्तुत किया जाना चाहिये। परन्तु १८७३ से १८७६ तक के समय में पार्लियामेन्ट सभ्य की कानूनी द्वारा अब न्यायालयों का पुनर्संगठन कर दिया गया है। परिणामस्वरूप केवल जस्टिसेज ऑफ पीस नाम के न्यायालयों का छोड़कर व्यावहारिक दृष्टि में सभी न्यायालय अब एक सूत्र में हो गये हैं तथा न्यायक्षेत्र आदि से सम्बन्धित वे कठिनाइयाँ अब दूर हो गई हैं जो पहले थी।

साधारण कानून व साधारण न्यायालयों की प्रभुता

ब्रिटेन के कानून व न्याय की व्यवस्था की एक अन्य विशेषता यह भी है कि वहाँ साधारण कानून व प्रशासनिक कानून तथा साधारण न्यायालय व प्रशासनिक न्यायालयों में स प्रभुता साधारण कानून व साधारण न्यायालयों की ही है। कुछ समय पहले तक तो वहाँ न प्रशासनिक कानून था और न प्रशासनिक न्यायालय थे। तब तब वहाँ फ्रांस की तरह यह व्यवस्था थी तभी थी कि साधारण न्यायिक न्याय के मासले साधारण कानून के अनुसार साधारण न्यायालयों द्वारा सुन जायें तथा सरकारी कर्मचारियों द्वारा पट्टन किये हुए कार्यों में सम्बन्धित मामलों की सुनवाई प्रशासनिक कानून (Administrative Law) के अन्तर्गत प्रशासनिक न्यायालयों (Administrative Courts) द्वारा की जाये। साधारण न्यायिक व सरकारी कर्मचारी दोनों ही कानून की दृष्टि में समान हैं और दोनों के उर में सम्बन्धित मामलों की सुनवाई के लिये साधारण कानून व साधारण न्यायालयों की व्यवस्था ही उचित है, यह बात बहुत समय से वहाँ की कानून व न्याय व्यवस्था की एक प्रमुख विशेषता रही है। परन्तु उक्त समय में तब के अधिकारों व उद्योगविशेष के उर में वहाँ के न्यायिक न्यायालय (Labour Tribunals) अथवा सामाजिक धर्म के मामलों की सुनवाई के लिये न्यायालय अपील न्यायालय (Local Appeal Tribunals) या फिर अन्य न्यायिक न्यायालयों की स्थापना हुई है तथा सामान्य कानून (Common Law)

व समदीय कानून (Statute Law) के अतिरिक्त बहुत से प्रशासनिक नियम (Administrative Regulations) अस्तित्व में आये हैं, स्थिति बदल गई है। इन नवीन न्यायालयों का रूप प्रशासनिक न्यायालयों का ही है तथा जिस कानून के अंतर्गत ये मुकद्दमा की सुनवाई करते हैं, उस कानून का रूप साधारण कानून का न होकर प्रशासनिक कानून का ही होता है। पर यह सब कुछ हाँते हुए भी अंतिम प्रभुत्व साधारण कानून व साधारण न्यायालयों का ही है क्योंकि प्रशासनिक कानून के अंतर्गत किये हुए प्रशासनिक न्यायालयों के निणयों के विरुद्ध अपील साधारण न्यायालयों में ही होती है तथा वे उनका निणय साधारण कानून के अनुसार करने के लिये स्वतंत्र है। इस प्रकार हम देखते हैं कि यद्यपि साधारण कानून व साधारण न्यायालयों के साथ साथ प्रशासनिक कानून व प्रशासनिक न्यायालय भी विद्यमान हैं, तथापि अंतिम प्रभुत्व देश के साधारण कानून व साधारण न्यायालयों का ही है।

न्यायाधीशों की स्वतंत्रता व निष्पक्षता

ब्रिटेन के कानून व न्याय की व्यवस्था की एक अन्य प्रमुख विशेषता न्यायाधीशों की स्वतंत्रता व उनकी निष्पक्षता है। वहाँ के न्यायाधीशों की नियुक्ति, उनके वेतन तथा उनकी सेवा स्थिति इतनी सुरक्षापूर्ण है कि ये प्रशासनिक अथवा अन्य प्रकार के प्रभाव से पूर्णतः मुक्त रहते हैं। अनेक दशा में न्यायाधीशों की नियुक्ति उनके जीवन के प्रारम्भिक समय में छोट्टे पदों पर की जाती है तथा पदोन्नति होते होते वे उच्च न्यायाधीशों के पदों पर पहुँचते हैं। चूँकि यह पदोन्नति प्रशासनिक अधिकारियों की कृपा से ही होती है यह स्वाभाविक होता है कि ऐसी व्यवस्था वाल देशों में न्यायाधीश लोग यदि और किसी के प्रभाव में नहीं, तो प्रशासनिक अधिकारियों के प्रभाव में तो अवश्य ही रहते हैं। ब्रिटेन में ऐसा नहीं होता। वहाँ जीवन के मध्य में वकालत करने वाले योग्य लोगों को न्यायाधीश नियुक्त किया जाता है तथा एक बार न्यायाधीश का पद मिलने पर वे पद की सुरक्षा के विषय में निश्चित हो जाते हैं। पदोन्नति की व्यवस्था भी ऐसी नहीं है कि उससे न्यायाधीशों की निष्पक्षता पर कोई प्रभाव पड़ सके। उदाहरणार्थ एक बार की वे न्यायाधीशों का उच्च न्यायालय का न्यायाधीश होने की कोई आशा नहीं होती, जिस आशा के कारण वह प्रशासनिक अधिकारियों की कृपा की अभिलाषा करें। उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों की पदोन्नति अपील के न्यायालयों अथवा लाइ सभा के न्यायाधीशों के पद के लिये अवश्य होती है। पर उनसे न्यायाधीशों की स्थिति में इतना अंतर नहीं आता कि उस कृपा के कारण वे अपनी निष्पक्षता को छोड़ दें। जहाँ तक उन्हे नौकरी से पृथक् करने का प्रश्न है, उन्हे न्यायालयों के न्यायाधीशों का ससंद के दोनों सत्रों की सम्मिलित प्राथम्यता पर ही राजा द्वारा हटाया जा सकता है। इसके अतिरिक्त एक बार न्यायाधीशों का पद प्राप्त होने पर व्यक्ति जीवन भर न्यायाधीश रह सकता है। इस प्रकार चूँकि व्यवस्था ऐसी है कि न्यायाधीशों को अपनी नियुक्ति अथवा पदोन्नति या नौकरी पर चैन रहने के लिये

किसी प्रशासनिक अधिकारी का मुंह नहीं ताकना पड़ता, वे स्वतंत्र व निष्पक्ष हैं तथा स्वतंत्रता व निष्पक्षतापूर्वक जायकाय कर सकते हैं।

न्यायिक सर्वेक्षण का अभाव

ब्रिटेन के कानून व याय की व्यवस्था की एक अ्य प्रमुख विशेषता यह है कि वहाँ न्यायिक सर्वेक्षण (Judicial Review) की व्यवस्था नहीं है। वहाँ संसद की कानून निर्माण सम्बन्धी शक्ति सर्वोच्च है तथा उसके द्वारा बाये हुए कानूनों की वधता अथवा अवधता के विषय में वहाँ के न्यायालय कुछ भी नहीं कह सकते। न्यायालयों का काय संसद के कानूनों के अनुसार जायकाय करना है, उन कानूनों की वधता अथवा अवधता के विषय में उन्हें कुछ भी नहीं कहना है। वहाँ अमेरिका अथवा भारतवर्ष जसी न्यायिक सर्वेक्षण की व्यवस्था नहीं है, जहाँ सर्वोच्च न्यायालय का यह अधिकार प्राप्त है कि व्यवस्थापिका द्वारा पारित किसी भी कानून को अवध घोषित कर दे। न्यायिक सर्वेक्षण की ही तरह वहाँ न्यायपालिका द्वारा व्यक्ति के मौलिक अधिकारों की सुरक्षा की वसी व्यवस्था नहीं है, जसी व्यवस्था अमेरिका अथवा भारतवर्ष में है। पर, फिर भी इसका यह अर्थ नहीं है कि वहाँ व्यक्ति की स्वतंत्रताओं की रक्षा न होती हो। वहाँ भी व्यक्ति की स्वतंत्रताओं की उतनी ही रक्षा होती है, जितनी अमेरिका अथवा भारतवर्ष में होती है, क्योंकि कानून का शासन (Rule of Law) वहाँ के संविधान की ही एक प्रमुख विशेषता है तथा उस के कारण वहाँ के प्रशासन के लोग पदेन निये हुए कार्यों के लिए भी अंतिम रूप में माधारण कानून की व्यवस्था के समक्ष उसी प्रकार उत्तरदायी हैं, जिस प्रकार साधारण लोग व्यक्तिगत रूप से निये हुए कार्यों के लिये उत्तरदायी हैं और वे अपनी मन मानी द्वारा व्यक्ति की स्वतंत्रताओं का हनन नहीं कर सकते।

जुरी की व्यवस्था

ब्रिटेन की कानून व याय व्यवस्था की एक अ्य प्रमुख विशेषता जुरी का प्रणाली है। वहाँ अधिकांश फौजदारी व दीवानी दोनों प्रकार के वादों में जुरी का प्रयोग की व्यवस्था की जाती है। उदाहरणार्थ इंग्लैण्ड व वेल्स में उन सब फौजदारी के मुकद्दमों में, जिनमें तीन सहीन से अधिक जेल का दण्ड दिया जा सकता है, यदि प्रतिवादी चाहती मुकद्दम की गुनवाई जुरी के समक्ष होती है।¹ स्कॉटलैण्ड में भी फौजदारी के मुकद्दमों की दूसरी गुनवाई जुरी के समक्ष होती है।² दीवानी के मुकद्दमों में अवश्य इंग्लैण्ड में जुरी का प्रयोग कम होता है तथा केवल उन मामलों में जुरी बठाई जाती है, जहाँ मानहानि, अशुचि व्यवहार से जल होना, घर कानूनी दण्ड गिरफ्तारी हानि, योगाप्रती व विवाह के सम्बन्ध में कथन सत्य सिद्ध जान, आदि में सम्बन्धित होत हैं और यदि मुकद्दम के पक्ष में कोई भी पक्ष जुरी का प्रयोग कर

¹ See Britain, An Official Handbook 1963 edition p 46

² Ibid, p 91

लिमे कहता है।¹ स्काटलैण्ड में दीवानी के मामलों में जूरी का प्रयोग इंग्लैण्ड तथा वेल्स की अपेक्षा अधिक प्रचलित है।² जूरी की व्यवस्था से न्याय की निष्पक्षता और अधिक बढ़ती है, क्योंकि जूरी के सदस्य न्यायपालिका व कायपालिका दोनों से स्वतंत्र होते हैं तथा प्रत्येक मामले में अपना निर्णय देने के लिये स्वतंत्र होते हैं।

नि शुल्क कानूनी सहायता

ब्रिटेन की कानून व न्याय व्यवस्था की एक अन्य विशेषता नि शुल्क कानूनी सहायता की व्यवस्था है। कानूनी सहायता एक परामश अधिनियम १९४६ तथा कानूनी सहायता (स्काटलैण्ड) अधिनियम १९४६ के अंतर्गत ऐसी व्यवस्था है कि आर्थिक दृष्टि से निम्न व्यक्तियों को दीवानी के मामलों में उच्च न्यायालय (High Court) तथा अपील के न्यायालयों (Courts of appeal) के मामलों में इंग्लैण्ड व वेल्स में तथा दौरा न्यायालय (Court of sessions) व शरिफ न्यायालयों (Sheriff courts) के मामलों में स्काटलैण्ड में कानूनी सहायता मिल सकती है। इंग्लैण्ड व वेल्स में कानूनी सहायता की व्यवस्था उन मामलों के लिये भी है, जो लाइ सभा की अपील के हाते हैं। इसके अतिरिक्त वहाँ काउंटी अदालतों (County courts) के दीवानी के मामलों में तथा मजिस्ट्रेटों के व त्रिमासी दौरा न्यायालयों (Quarter sessions courts) के कुछ दीवानी कार्यवाहियों, विशेषतया विवाह सम्बंधी मामलों में भी कानूनी सहायता की व्यवस्था है। उपर्युक्त अधिनियम जिनके अंतर्गत उक्त कानूनी सहायता की व्यवस्था है, यद्यपि अभी तक पूर्ण रूप से लागू नहीं हुए हैं, तथापि उनकी व धारणें लागू हो गई हैं जिनके अंतर्गत उन मामलों में कानूनी सहायता की व्यवस्था हो गई है, जिनमें मुकद्दमाजी सम्पत्ती नहीं चलती। इन्हीं धाराओं के अंतर्गत मौखिक कानूनी परामश की व्यवस्था भी है।³

अंग्रेजी कानून के प्रकार

सामान्य कानून

अंग्रेजी कानून के प्रकारों में सबसे प्राचीन वह प्रकार है, जिसे सामान्य कानून (Common Law) कहा जाता है। कानून के इस प्रकार का प्रारम्भ अब से लगभग आठ सौ वर्ष पूर्व हुआ। नॉर्मन राजाओं के राज्य की स्थापना से पहले देश में कोई एक ही कानून की व्यवस्था नहीं थी। स्थानीय न्यायाधिकारी स्थानीय प्रथाओं व कानूनों के अनुसार स्थानीय मामलों के निर्णय किया करते थे। अतः सत्र स्थानों पर अलग अलग तरह के कानून थे। नॉर्मन (Norman) व ऐंजलिन (Angevin) राजा चाहते थे कि देश में एकता स्थापित हो तथा सब राजा की आज्ञा चले। सम्पूर्ण देश में एक ही कानून व न्याय व्यवस्था की स्थापना द्वारा एकता सरलता से आ सकती थी। अतः उन्होंने यह प्रथा चला दी कि राजकीय न्याय

¹ Ibid p 89

² Ibid p 91

³ Ibid, p 98

धीरे धीरे देश का दौरा किया कर तथा यह देखा करे कि सबत्र न्यायकाय ठीक ढंग से हो रहा है या नहीं। प्रारम्भ में दौरा करने वाले न्यायाधीश स्थान स्थान पर मामलों की सुनवाई करते थे और स्थानीय प्रथाओं व कानूनों के अनुसार न्यायकाय करते थे। धीरे-धीरे उन्होंने कानून के एक से सिद्धांतों के आधार पर न्यायकाय करना प्रारम्भ कर दिया तथा स्थानीय कानून व प्रथाएँ गौण हो गईं। इस प्रक्रिया से न्यायाधीशों के निर्णयों द्वारा धीरे-धीरे कानून के एक ऐसे रूप का आविर्भाव हो गया, जो सब स्थानों के लिये सामान्य था तथा यही कारण है कि अब भी न्यायाधीशों के नियमों के द्वारा हम प्रकार से अस्तित्व में आये हुए कानून को हम 'सामान्य कानून' कहते हैं। सामान्य कानून की ही तरह वे न्यायालय भी अस्तित्व में आये, जिन्हें अब एसाइजेज (Assizes) कहते हैं तथा जो अब भी सरकारी जमाने में दौरा न्यायानवा की तरह काम करते हैं।

इस प्रकार जैसा हमने देखा सामान्य कानून ब्रिटेन के कानून का वह प्रकार है जो सदियों के उन निर्णयों के परिणामस्वरूप अस्तित्व में आया है, जिन्हें न्यायाधीशों ने विविध प्रथाओं के आधार पर उनके सामने लाये गये विविध मामलों के विषय में दिया है। इस प्रकार के कानून का मूल इस प्रकार के प्रथाओं से आया है, जिनके आधार पर न्यायाधीश समय समय पर अपने निर्णय देते रहे हैं। सामान्य कानून इस प्रकार ऐसे कानून का समूह है, जिसका निर्माण न तो कभी किसी राजा द्वारा ही किया गया है और न जिसको व्यवस्था किसी व्यवस्थापिका संस्था द्वारा की गई है, बल्कि जिसका विकास धीरे-धीरे न्यायाधीशों के निर्णयों के आधार पर हुआ है। विकसित होने के कारण इस कानून का रूप महिमावद्ध भी नहीं है। फिर भी महत्व की बात इसके सम्बन्ध में यह है कि वह एक कानून (Law of Contracts) तथा अन्य दीवानी मामलों से सम्बन्धित अधिकांश कानूनी व्यवस्था इसके अंतर्गत आ जाती है। फौजदारी कानून का बहुत कुछ भाग भी इसके अंतर्गत था, पर उसका अधिकांश अंग समुदाय कानून (Statutes Law) के रूप में हो गया है।

औचित्यपूर्ण निर्णय

अंग्रेजी कानून का दूसरा प्रकार उस कानून का है, जिसे हम औचित्यपूर्ण निर्णय (Equity) के नाम से पुकारते हैं। सामान्य कानून के विकास में एक समय ऐसा आया, जब उनके द्वारा सब प्रकार के मामलों का निर्णय देना सम्भव नहीं रहा न्यायकाय में न्यायाधीश यह सोचते थे कि निर्णय सामान्य कानून के अनुसार होना चाहिए। पर नवीन परिस्थितियों के उत्पन्न होने से ऐसे मामले भी उनके सामने आ जाते थे, जिनका निर्णय करना सामान्य कानून के अनुसार सम्भव नहीं होता था। ऐसी दशा में अन्याय में पीड़ित व्यक्तियों को न्याय नहीं मिल पाता था और वे गरीबों को न्यायाधीशों के निर्णय के विरुद्ध अपील करने के लिए बाध्य हो जाते थे, क्योंकि उनके ही लोग न्याय का कुंज (Fountain of Justice) तथा सब न्यायानवा का स्वामी मानते थे। प्रारम्भ में जब ऐसी अपील सम्बन्धी याचिकाएँ कम हीनी थीं,

राजा स्वयं उन पर विचार कर लेता था तथा अपने विवेक से उन पर निणय दे देता था। ऐसी याचिकाओं की आवश्यकता ही चूक तभी होती थी, जब साधारण कानून में किसी विषय विशेष के निणय की कोई व्यवस्था नहीं होती थी, राजा को अपना निणय सामान्य कानून की किसी व्यवस्था की अनुपस्थिति में अपने विवेक द्वारा विषय के औचित्य (Equity) के आधार पर ही देना पड़ता था। धीरे-धीरे जब ऐसी याचिकाओं की संख्या बढ़ी, तो राजा के लिए यह सम्भव न रहा कि वह स्वयं ही उन पर विचार करके निणय दे सके। परिणामस्वरूप राजा ने ऐसी याचिकाओं को अपने चांसलर (Chancellor) के पास भेजना प्रारम्भ कर दिया। चांसलर यद्यपि उस समय आज्ञा की तरह कानूनवत्ता नहीं होता था, तथापि वह चांसरी नाम के न्यायालय (The Court of Chancery) का प्रमुख होता था तथा राजा का आत्मसाधक (Keeper of the King's Conscience) कहा जाता था। चांसरी नामक इस न्यायालय का रूप वस्तुतः न्यायालय का नहीं, बरन् राज्य के एक प्रशासनिक विभाग का होता था, जिसका कार्य औचित्य के आधार पर कानून व न्याय का सामंजस्य स्थापित करना था। इस न्यायालय द्वारा जा निणय दिये गये, उनके द्वारा कानून के जिस प्रकार का विकास हुआ, उसे हम औचित्यपूर्ण निणय (Equity) के नाम से पुकारते हैं।

इस प्रकार जसा हमने देखा कानून के इस प्रकार का मूल प्रयास होकर विवेक है। यह इस मान्यता पर आधारित है कि न्यायकाय केवल कानून के सूखे ढाँचे के अनुसार ही नहीं चलना चाहिए, बरन् उसे कानून के उस रूप के अनुसार किया जाना चाहिए, जो सामाजिक नैतिकता के मापदण्ड पर भी पूरा उतर सके। कानून का यह प्रकार कानून का कोई ऐसा रूप नहीं है जो सामान्य कानून के विरोध में हो, बरन् यह वस्तुतः सामान्य कानून के पूरक के रूप में है तथा उन अवस्थाओं में न्याय प्रदान करता है, जिन अवस्थाओं अथवा परिस्थितियों के विषय में सामान्य कानून में कोई व्यवस्था न हो। वास्तव में सामान्य कानून व औचित्यपूर्ण निणय (Equity) की अनेक बातें एक ही हैं। दोनों प्रकार के कानूनों का रूप असहितावद्ध कानून (Uncodified law) का है। दोनों ही प्रकार के कानून न्यायाधीशों के निणयों के परिणामस्वरूप विकसित हुए हैं। सामान्य कानून यदि राजा के द्वारा न्यायाधीशों के निणयों से विकसित हुआ है तो औचित्यपूर्ण निणय का कानून चांसरी के न्यायाधीशों के निणयों से विकसित हुआ है। पर दोनों में एक महत्वपूर्ण अन्तर भी है और वह अन्तर यह है कि सामान्य कानून का उद्भव जहाँ प्रयास में हुआ है, औचित्यपूर्ण निणयों के कानून का उद्भव विवेक व सामाजिक नैतिकता के आधार पर हुआ है। औचित्यपूर्ण निणयों के विषय में यह स्मरणयोग्य है कि उसका सम्बन्ध फौजदारी के मामलों का नियमन होता है। पहले सामान्य कानून के अन्तर्गत न्याय करने के लिए अलग न्यायालयों की व्यवस्था थी, पर १८७३ के जुडिशियल एक्ट के पारित होना के बाद न न्यायालयों की यह पृथक्ता समाप्त कर दी गई है। इस कानून के द्वारा दोनों प्रकार

के कानून एव कर दिये गये हैं, ऐसी बात नहीं है, पर इसके द्वारा दोनों का सम्बन्ध निश्चय कर दिया गया है तथा यह व्यवस्था की गई है कि दोनों प्रकार के कानूनों में विरोध की दशा में औचित्यपूर्ण निणय की व्यवस्था अन्तिम होगी।

संसदीय कानून

ब्रिटेन के कानून का तीसरा प्रकार संसदीय कानून (Statute Law) का है। यह कानून का वह रूप है जिसका निर्माण संसद राजा द्वारा किया गया है तथा जो आधुनिक युग का कानून का सबसे महत्वपूर्ण स्रोत है। निरंकुश राजतन्त्र के समय में इस प्रकार के कानून के निर्माण में राजा की बहुत कुछ चलाती थी, पर अब लोकतन्त्र के समय में इस प्रकार के कानून का निर्माण संसद द्वारा किया जाता है और राजा का कार्य केवल अपनी स्वीकृति मात्र देना होता है। संसदीय कानून का निर्माण कभी तो सामान्य कानून में परिवर्तन करने के लिए और कभी उसमें मरिोधन करने के लिए और कभी उसकी कमियों की पूर्ति करने के लिए किया गया है तथा व्यवस्था यह है कि दोनों में विरोध होने की दशा में संसदीय कानून की व्यवस्था अन्तिम होगी। सामान्य कानून व औचित्यपूर्ण निणयो तथा संसदीय कानून में मुख्य अन्तर यह है कि प्रथम दोनों प्रकार के कानूनों का उद्गम प्रथा व परम्पराय हैं तथा संसदीय कानूनों का उद्गम संसद के अधिनियम है। इसके अतिरिक्त प्रथम दो प्रकार के कानून असहितावद्ध (Uncodified) हैं और यायाधीशों के निणयों के रूप में हैं जबकि संसदीय कानून सहितावद्ध (Codified) है। संसदीय कानून के विषय में यह ध्यान देने की बात है कि वह सब प्रकार के कानूनों से अधिक महत्वपूर्ण होता जा रहा है, यद्यपि कानूनी व्यवस्था का मुख्य आधार सामान्य कानून है और सामान्य कानून व द्वारा निर्मित आधार के बिना न तो औचित्यपूर्ण निणयों की व्यवस्था ही पूरा हो सकती है और न संसदीय कानून का दावा ही खड़ा रह सकता है।

अधिकृत व्यवस्थापन पर आधारित कानून

कानून के प्रकार के प्रमग को समाप्त करने में पहले उनके उन प्रकार का और भी ध्यान देना आवश्यक है, जिसे तकनीकी दृष्टि से यद्यपि कानून नहीं कहा जाता, पर जिसका व्यावहारिक महत्व सामाजिक जीवन में कानून जसा ही है। जसा हमारे कानून के शासन के प्रमग में कहा है, व्यवस्थापन का एक ऐसा नवीन रूप अब अस्तित्व में आ गया है, जिसे अधिकृत व्यवस्थापन (Delegated legislation) अथवा उप-व्यवस्थापन (Sub legislation) कहा जाता है तथा उसके परिणाम स्वरूप अब एक ऐसा कानून भी अस्तित्व में आ गया है, जिसका रूप प्रशासनिक कानून (Administrative law) का है तथा जिसका त्रियावय प्रशासनिक न्यायालयों (Administrative Courts) द्वारा किया जाता है। यातायात न्यायालय (Transport Tribunals), भूमि न्यायालय (Land Tribunals), विशेष आयकर आयुक्त (Special Commissioners of Incometax), पेंशन सम्बन्धी अपील के न्यायालय (Pension Appeal Tribunals) तथा लगान के न्यायालय (Rent

Tribunals) आदि ऐसे न्यायालय हैं, जिनका रूप प्रशासनिक न्यायालयों का है और जो न्यायकाय अधिकांश प्रशासनिक नियमों (Administrative regulations) के अनुसार करते हैं।

न्यायालयों की व्यवस्था

ब्रिटेन में न्याय काय साधारणतः दो प्रकार के न्यायालयों द्वारा होता है। दीवानी के मामलों का निबटारा दीवानी के न्यायालयों के द्वारा व फौजदारी के मामलों का निबटारा फौजदारी के न्यायालयों द्वारा किया जाता है। दीवानी के न्यायालय उन मामलों का निबटारा करते हैं, जो नागरिकों के बीच के होते हैं तथा फौजदारी के न्यायालय उन मामलों का निबटारा करते हैं, जिनका सम्बन्ध सार्वजनिक कानून के उल्लंघन से होता है तथा जिनमें कानूनी कार्यवाही का संचालन राज्य की ओर से किया जाता है। फिर भी दीवानी व फौजदारी न्यायालयों का यह अंतर केवल सीढ़ी के स्तर पर ही चलता है और ऊँचे स्तर पर धीरे-धीरे यह अंतर कम होता जाता है। उदाहरण के लिये हम लांड सम्राट से सकते हैं, जो दीवानी व फौजदारी दोनों ही प्रकार के मामलों का सबसे ऊँचा अपील न्यायालय है।

एकात्मक राज्य होते हुए भी जिस प्रकार कानून की व्यवस्था इंग्लैण्ड व वेल्स में अलग प्रकार की, उत्तरी आयरलैण्ड में अलग प्रकार की तथा स्कॉटलैण्ड में अलग प्रकार की है, उसी प्रकार तीनों प्रदेशों के न्यायालयों के संगठन में भी अंतर है। तीनों प्रदेशों के न्यायालयों के संगठन का वर्णन हम अलग-अलग प्रदेशों को लेकर कर सकते हैं।

इंग्लैण्ड व वेल्स—फौजदारी न्यायकाय

इंग्लैण्ड व वेल्स में फौजदारी न्यायकाय साधारण मामलों में मजिस्ट्रेटों के न्यायालयों (Magistrates' Courts) द्वारा, गम्भीर मामलों में क्वाटर सेशन न्यायालयों (Quarter Sessions) तथा अत्यधिक गम्भीर मामलों में ऐसाइज जज (Assizes) तथा केन्द्रीय फौजदारी न्यायालयों (Central Criminal Courts) द्वारा होता है। क्वाटर सेशन व ऐसाइज जज न्यायालयों में न्यायकाय जूरी के समक्ष होता है।

मजिस्ट्रेटों के न्यायालय—मजिस्ट्रेटों के न्यायालय प्रायः दो से सात न्यायाधीशों के होते हैं। इनके न्यायाधीश प्रायः कानून जानने वाले नहीं होते और वे न्यायालय के लिपिक (Clerk) की सहायता से न्यायकाय करते हैं। केन्द्रीय सदन में मजिस्ट्रेट लोग वेतन भोगी (Stipendiary) होते हैं और पेशेवर वकील होते हैं। वे न्यायालयों में विशेष रूप से योग्यता प्राप्त न्यायाधीश बैठते हैं। ये न्यायालय वक्त्रों को गाढ़ लेने के मामलों से सम्बन्धित न्यायकाय भी करते हैं।

गृहस्थी से सम्बन्धित मुकद्दमा का न्यायकाय भी ये ही न्यायालय करते हैं तथा वक्त्रों के गोद लेने से सम्बन्धित मामलों के न्यायकाय के लिए प्रायः तीन न्यायाधीश बैठते हैं, जिनमें एक स्त्री व एक पुरुष न्यायाधीश का होना आवश्यक होता है।

क्वाटर सेशन—क्वाटर सेशन नाम के न्यायालय दो में प्रायः चार बार

न्यायाकाय करते हैं। ऐसे न्यायालय मज काउंटीज (Counties) में तथा सब बराज (Boroughs) में होते हैं। ये न्यायालय उन मामलों की सुनवाई करते हैं, जो उनके पास नीचे के न्यायालयों में भेजे जाते हैं तथा जिनमें मृत्युदण्ड की आवश्यकता होती है अथवा जो मामले अत्यधिक पचीड़े होते हैं। काउंटीज के क्वाटर सेशन के न्यायाधीश वकील नहीं होते, यद्यपि उनकी बेच का प्रमुख वकील अवश्य होता है। नगरों में ये न्यायाधीश वकील होते हैं।

ऐसाइजेज—ऐसाइजेज न्यायालयों का रूप उच्च न्यायालय (High Court) की शाखाओं का होता है। ये न्यायालय उन मामलों की सुनवाई का काम करते हैं, जो क्वाटर सेशन के न्यायालयों के न्यायक्षेत्र में दाहिर के होते हैं। इन न्यायालयों में न्यायाकाय उच्च न्यायालय के भ्रमण करने वाले न्यायाधीशों द्वारा होता है। ये न्यायाधीश वर्ष में तीन बार दौरा करते हैं तथा छोटे नगरों में प्रत्येक दोरे में एक बार तथा बड़े नगरों में प्रत्येक दोरे में दो बार जाते हैं।

क्राउन न्यायालय—लिवरपूल तथा मानचेस्टर में काय की अधिकता के कारण दो विशेष न्यायालयों की भी व्यवस्था की गई है, जिन्हें क्राउन न्यायालय (Crown Courts) कहा जाता है। ये न्यायालय इन स्थानों में क्वाटर सेशन का भी काम करते हैं और दक्षिण लंकाशायर के लिये ऐसाइजेज न्यायालय का भी काम करते हैं। इन न्यायालयों में लिवरपूल व मानचेस्टर का रिकार्डर (Recorder), जो बतनभोगी न्यायाधिकारी होता है, न्यायाकाय करता है।

केन्द्रीय फौजदारी न्यायालय—केन्द्रीय फौजदारी न्यायालय लन्दन व मेट्रिक सेविस आदि के क्षेत्रों के लिये ऐसाइजेज न्यायालय का काम करता है। इस न्यायालय में कई न्यायाधीश काम करते हैं तथा वे सभी बतनभोगी होते हैं। ये प्रायः उच्च न्यायालय के न्यायाधीश होते हैं। लन्दन का रेकार्डर भी इसमें न्यायाकाय करता है।

फौजदारी अपील—फौजदारी की अपील कानूनी आधार पर अभियुक्त की ओर से भी हो सकती है और अभियोक्ता की ओर से भी हो सकती है। बराज (Boroughs) में ये अपील क्वाटर सेशन के न्यायालयों द्वारा सुनी जाती हैं तथा काउंटीज में ये अपील क्वाटर सेशन की अपील समिति (Appeal Committee of Quarter Sessions) द्वारा सुनी जाती हैं।

क्वाटर सेशन, ऐसाइजेज तथा क्राउन न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपील फौजदारी अपील न्यायालय (Court of Criminal Appeal) में सुनी जाती हैं। कानूनी आधार पर अपीलें साधारणतः की जा सकती हैं, जब कि अन्य आधारों पर अनुमति से ही अपील की जा सकती है। इस न्यायालय में राजा के बेंच द्वारा निर्णय के प्रायः तीन व विशेष मामलों में पाँच न्यायाधीश बैठते हैं तथा ग्रांड जीफ ऑफ नॉर्मन प्रधान होता है।

इस न्यायालय के निर्णय के विरुद्ध अपील की सुनवाई काउंसिल द्वारा होती है, यदि न्यायालय यह प्रमाणित कर दे कि अपील कानूनी आधार पर है तथा अन्यथा नहीं।

लय अथवा लाइसन्स यह समझे कि वह आधार ऐसा है, जिस पर लाइसन्स का विचार अवश्य करना चाहिये।

इंग्लण्ड व वेल्स—दीवानी यायकाय

दीवानी यायकाय के प्रमुख यायालय काउंटी यायालय (County courts) है, जिनमें दीवानी के साधारण मामलों की सुनवाई होती है। इसके अतिरिक्त कुछ महत्व के मामलों की सुनवाई उच्च यायालय (High Court) में भी होती है।

काउंटी यायालय—काउंटी यायालय लगभग चार सौ हैं और इनकी स्थिति ऐसी है कि सभी क्षेत्रों के लिये यायालय अधिक दूरी पर नहीं पड़ते।¹ इन यायालयों में यायकाय एक वेतन भोगी न्यायाधीश द्वारा किया जाता है। यदि वाद का कोई भी पक्ष चाहता है, तो उक्त न्यायाधीश के साथ जुरी के लोग भी बैठते हैं, यदि न्यायालय की एमी आजा है। उक्त सब यायालयों का यादकाय करने के लिये इस समय ७६ न्यायाधीश हैं, जिनके दोरा क्षेत्र में एक या एक से अधिक न्यायालय हैं।² काय अधिक होने पर अतिरिक्त न्यायाधीशों की नियुक्ति भी कर दी जाती है।

काउंटी न्यायालयों में यायक्षेत्र में वे सब मुकद्दमें आते हैं, जिनमें दावे की रकम चार सौ पौण्ड या इसमें कम होती है या भूमि पर अधिकार प्राप्ति के मुकद्दमों में उस भूमि का मूल्य सा पौण्ड वापिक होता है। इस सीमा से ऊपर के मुकद्दमों की सुनवाई सम्बन्धित पक्षों की स्वीकृति में काउंटी यायालयों में हो सकती है या उन्हें उच्च यायालय का भेजा जा सकता है। मानहानि आदि से सम्बन्धित मामलों की सुनवाई काउंटी यायालयों में नहीं हो सकती।

उच्च यायालय—उच्च यायालय सर्वोच्च यायालय का ही एक भाग होता है। इसका यायक्षेत्र प्रारम्भिक व अपील सम्बन्धी दोनों ही प्रकार का होता है तथा उसके अन्तर्गत सब दीवानी के तथा कुछ फौजदारी के मामले आते हैं।

उच्च न्यायालय के तीन विभाग हैं। एक भाग राजा या रानी का बेंच विभाग (Queen's Bench Division), दूसरा भाग चान्सरी विभाग (Chancery Division) तथा तीसरा विभाग वसीयत, वैवाहिक सम्बन्ध विच्छेद व समुद्र विभाग (Probate, Divorce and Admiralty Division) कहलाता है। ये तीनों विभाग मिल कर सर्वोच्च यायालय (Supreme Court of Judicature) कहलाते हैं, यद्यपि ये सब विभाग सदा अलग-अलग ही अपना यायकाय करते हैं। राजा का बेंच विभाग साधारण दीवानी मामलों की सुनवाई करता है। चान्सरी विभाग मुख्यतः औचित्यपूर्ण निष्पत्ति (Equity) के मामलों की सुनवाई करता है। वसीयत, वैवाहिक सम्बन्ध विच्छेद व समुद्र विभाग वसीयत, वैवाहिक सम्बन्ध विच्छेद व समुद्र के मामलों की सुनवाई करता है।

¹ See Britain An Official Handbook, 1963 edition, p 87

² Ibid

उच्च 'यायालय' के 'यायाधीशों' पर और किसी पद का कार्य नहीं होता। प्रारम्भिक स्तर के मामलों में 'यायाधीश' प्रायः अकेले सुनवाई करते हैं तथा अपील के मामले प्रायः तीन 'यायाधीशों' द्वारा, कुछ मामलों में दो न्यायाधीशों द्वारा तथा बहुत कम मामलों में एक 'यायाधीश' द्वारा सुने जाते हैं।

अपील 'यायालय'—मजिस्ट्रेटों के 'यायालयों' के निर्णयों के विरुद्ध प्रायः सभी अपीलों पहले उच्च 'यायालय' के सम्बन्धित विभाग द्वारा सुनी जाती हैं। परन्तु सभी महत्वपूर्ण अपीलों की सुनवाई अपील 'यायालय' (Court of Appeal) द्वारा की जाती है, जो सर्वोच्च 'यायालय' का ही एक भाग है। कुछ उन मामलों की अपील, जिनमें अपील 'यायालय' अथवा लाइट सभा की स्वीकृति हो, लाइट सभा द्वारा भी सुनी जाती है, जो सम्पूर्ण ब्रिटन का अंतिम अपील 'यायालय' है।

अपील 'यायालय' (Court of appeal) उच्च 'यायालय' (High Court), काउण्टी 'यायालय' (County Courts) तथा एसाइजेज (Assizes) 'यायालय' के निर्णयों के विरुद्ध अपीलों की सुनवाई करता है। लाइट चांसलर (Lord Chancellor) लाइट चीफ जस्टिस (Lord Chief Justice), वसीयत ववाहिक सम्बन्ध विच्छेद तथा समुद्र विभाग का प्रधान (President of the Probate Divorce and Admiralty Division) व साधारण अपील लाइट सभी अपील 'यायालय' के मदस्य होते हैं तथा मास्टर आफ रोल्ल्स (Master of Rolls) उनका उच्च प्रधान होता है।

जब अपील के अन्तिम 'यायालय' के रूप में लाइट सभा कार्य करती है, तो उसमें केवल नौ साधारण अपील लाइट सभा (Lords of Appeal in Ordinary) भाग लेते हैं तथा 'यायालय' का कोरम कम से कम तीन 'यायाधीशों' का होता है। एक अतिरिक्त लाइट सभा के वे मदस्य भी 'यायकाय' में भाग ले सकते हैं, जो उच्च 'यायाधिकारी' होते अथवा रह चुके हों। 'यायालय' मुकद्दमा की सुनवाई व्यवस्था पन भवन में नहीं करता बल्कि उसकी बैठक एक समिति कक्ष (Committee Room) में होती है और लाइट चांसलर (Lord Chancellor) उसका अध्यक्ष होता है। लाइट सभा केवल दीवानी के मामलों का ही अंतिम अपील 'यायालय' नहीं है, बल्कि फौजदारी के भी मामलों में अंतिम अपील 'यायालय' है। केवल आवश्यकता अपालों के लिये इस बात की है कि उनका आधार वास्तविक होना चाहिए तथा अपील करने के लिए अपील 'यायालय' (Court of Appeal) अथवा लाइट सभा (House of Lords) की स्वीकृति हानी चाहिए।

स्फॉटलण्ड—फौजदारी 'यायकाय'

स्फॉटलण्ड में फौजदारी 'यायकाय' की दो प्रक्रियाएँ प्रयोग में आती हैं। गम्भीर मामलों की सुनवाई पूर्ण प्रक्रिया (Solemn procedure) द्वारा होती है, जिसके अन्तर्गत 'यायाधीश' अभियोग की सुनवाई जुरी के माध्यम से करता है। साधारण मामलों की सुनवाई उस प्रक्रिया द्वारा होती है, जिस सरमरी प्रक्रिया (Summary

procedure) वहन हैं तथा जिसके अन्तर्गत यायाधीन प्रिना जूरी के यायालय करता है।

ग्राम यायालय—स्वाटलण्ड में सबसे नीचे के स्तर के यायालय ग्राम अथवा पुलिस न्यायालय (Burgh or Police Courts) होते हैं। इन यायालयों के यायाधीन व टाउन वाउन्सिलर होत हैं, जो या तो मजिस्ट्रेट हात हैं अथवा रहे होते हैं। ये प्रायः अवतन्त्रिक होत ह, यद्यपि कहीं-कहीं इन्हें कुछ पारिश्वमिक भी मिलता है। ये यायालय श्रत्यंत साधारण मामला की सुनवाई करत हैं।

जस्टिस आफ पीस यायालय—ग्राम यायालय में ऊपर के स्तर के यायालय स्वाटलण्ड में जस्टिस ऑफ पीस के यायालय (Justice of Peace Courts) हातें हैं। इनका संगठन वाउटी अथवा नगर वाउटी के अनुसार होता है तथा उनका न्यायाधीन सम्पूर्ण वाउटी अथवा नगर वाउटी का यायाधीन हाता है। अवदस्क व्यक्तियों के विरुद्ध अभियोगों की सुनवाई किसी भी यायाधीन द्वारा मरसरी प्रक्रिया के अनुसार की जा सकती है। किन्हीं-किन्हीं यायालयों में अन्यस्का के मामलों के लिये विनिष्ट यायाधीनों की नियुक्ति भी कर दी जाती है।

शरिफ यायालय—इनमें ऊपर के स्तर के यायालय स्वाटलण्ड में शरिफ न्यायालय (Sheriff Courts) कहलाते हैं। स्वाटलण्ड कई शरिफ क्षेत्रों में विभाजित है। शरिफ क्षेत्र कई शरिफ यायालयों के प्रांतों में बंट हुए हैं। पर शरिफ व कुछ उप शरिफ (Sheriff substitute) हातें हैं और ये लोग यायालय व यायाधीन का काम करत हैं। शरिफ यायालयों का यायक्षेत्र फौजदारी व दीवानी दोनों ही प्रकार के मामलों में बड़ा व्यापक हाता है।

उच्च यायालय—दोस्तों ऊपर के स्तर का यायालय स्वाटलण्ड में उच्च न्यायालय (High Court of Judiciary) है। प्रारम्भिक यायक्षेत्र का यह सबसे ऊँचे स्तर का यायालय है। लॉर्ड जस्टिस जनरल (Lord Justice General) जो दौरा यायालय (Court of Sessions) का भी अध्यक्ष होता है, लॉर्ड जस्टिस क्लिप (Lord Justice Clerk) व तरह-तुह लॉर्ड यायायुक्त (Lord Commissioners of Judiciary), जो दौरा यायालय के यायाधीन भी होत हैं, में से कोई भी यायाधीन उच्च यायालय में यायाधीन के रूप में मामलों की सुनवाई कर सकता है। यायालय का यायालय गण्डागरा में है, यद्यपि उससे यायाधीन दौर पर यायकाय करने जाते हैं।

फौजदारी अपील—फौजदारी के मामलों में स्वाटलण्ड में अपील की व्यवस्था यह है कि उच्च यायालय के व्यक्तिगत यायाधीन अथवा शरिफ यायालय के अभियोगों की पूर्ण प्रक्रिया द्वारा निर्णीत मामलों के निणय के विरुद्ध उच्च यायालय में अपील की जा सकती है। यदि अपील का आधार कानूनी हो तो अपील उच्च यायालय को अनुमति अथवा व्यक्तिगत यायाधीन के प्रमाण पत्र के बिना ही हो सकती है। पर अन्य मामलों में अपील तभी हो सकती है, जब उच्च यायालय की अनुमति

हो अथवा व्यक्तिगत यायाधीश ने इस बात का प्रमाण पत्र दे दिया हो कि मामला अपील के योग्य है। अपील की सुनवाई के लिए उच्च न्यायालय के तान या एसस अथवा यायाधीश बैठते हैं और उनके निर्णय के विरुद्ध लाड सभा का अपील नहीं की जा सकती। सरसरी प्रक्रिया द्वारा लण्डन व्यक्ति भी उच्च न्यायालय को अपील कर सकता है, पर उसकी अपील केवल कानून व प्रक्रिया के आधार पर ही हास्य सकती है।

स्कॉटलण्ड—दीवानी यायकाय

दीवानी यायकाय के प्रमुख यायालय स्कॉटलण्ड मशरिफ यायालय (Sheriff Courts) व दौरा यायालय (Court of Sessions) हैं। शरिफ यायालय दीवानी के मामलों में मोट रूप में इंगलण्ड तथा वेल्स के काउंटी यायालयों (County Courts) की समानता के होते हैं। दौरा यायालय दीवानी का सबसे ऊँचा यायालय है।

शरिफ न्यायालय—शरिफ न्यायालय के यायक्षेत्र में प्रायः सभी दीवानी के मामले आ जाते हैं, क्योंकि दावे के मूल्य सम्बन्धी किसी सीमा की व्यवस्था उसके यायक्षेत्र के लिये नहीं है। इन यायालयों में उप शरिफ (Sheriff Substitute) भी होता है जो अधिकार यायकाय का सम्पादन करता है तथा जिसके निर्णय के विरुद्ध मुख्य शरिफ (Sheriff Principal) का या दौरा यायालय (Court of Session) का अपील की जा सकती है। पांच पौंड से कम मूल्य के दावों के मामलों का निवटारा जस्टिस ऑफ पीस के यायालयों द्वारा किया जा सकता है। जसा पहले कहा गया है, शरिफ न्यायालय दीवानी यायक्षेत्र की दृष्टि से इंगलण्ड व वेल्स के काउंटी यायालयों की समानता के हैं, यद्यपि दावों के मूल्य की सीमा न होने के कारण इनका यायक्षेत्र काउंटी यायालयों से व्यापकतर है।

दौरा यायालय—दौरा यायालय का यायक्षेत्र यद्यपि सबव्यापी है, तथापि वह केवल एडिनबरा में ही रह कर यायकाय करता है। विवाह विच्छेद के सम्बन्ध में यायक्षेत्र केवल इसी यायालय का है। इस यायालय के दो भाग हैं, जो आउटर हाउस (Outer House) व इनर हाउस (Inner House) कहे जाते हैं। आउटर हाउस का यायक्षेत्र प्रारम्भिक है तथा इनर हाउस मुख्यतः अपील का यायालय है। अपील का यह यायालय भाग दो भागों में विभाजित है, जिनमें चार चार न्यायाधीश होते हैं। एक भाग का अध्यक्ष लाड प्रेसीडेण्ट (Lord President) व दूसरे का अध्यक्ष लाड जस्टिस क्लर्क (Lord Justice Clerk) होता है। इन हाउस के निर्णय के विरुद्ध लाड सभा (House of Lords) में अपील की जा सकती है।

स्कॉटिश भूमि यायालय—स्कॉटलण्ड में एक और विशिष्ट प्रकार का यायालय है, जिसे स्कॉटिश भूमि कोर्ट (Scottish Land Court) कहते हैं। यह यायालय भूमि सम्बन्धी कुछ मामलों में यायकाय करता है। दौरा यायालय के यायाधीश के पद के स्तर का यायाधीश इस यायालय की अध्यक्षता करता है।

उत्तरी आयरलैण्ड की न्याय व्यवस्था

उत्तरी आयरलैण्ड के दीवानी व फौजदारी दोनों प्रकार के न्यायालयों की व्यवस्था प्रायः इंग्लैण्ड व वेल्स जैसी ही है, यद्यपि स्थानीय आवश्यकताओं के अनुसार कुछ हद फेर कर लिया गया है। ऊँचे स्तर के न्यायालय सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court of Judicature) जिसके दो भाग उच्च न्यायालय (High Court of Justice) व अपील न्यायालय (Court of Appeal) हैं, तथा फौजदारी अपील न्यायालय (Court of Criminal Appeal) है। उच्च न्यायालय एक ऐसा ऊँचे स्तर का न्यायालय है, जिसका यायक्षेत्र प्रारम्भिक भी है। इसके तीन विभाग हैं। पहला चान्सरी विभाग (Chancery Division), दूसरा रानी का बेंच डिवीजन (Queen's Bench Division), जिसके पास बसीयत, विवाह सम्बंध तथा समुद्र सम्बंधी न्यायकाय भी है तथा तीसरा दौरा न्यायालय (Circuit Court) अर्थात् एसाइजेज (Assizes) विभाग है। उच्च न्यायालय में लॉर्ड चीफ जस्टिस (Lord Chief Justice) जो इसका अध्यक्ष होता है तथा अन्य नौ साधारण न्यायाधीश होते हैं। अपील न्यायालय (Court of Appeal) में लॉर्ड चीफ जस्टिस (Lord Chief Justice) व दो लॉर्ड जस्टिस आफ अपील (Lord Justices of Appeal) होते हैं।

उत्तरी आयरलैण्ड में निचले स्तर के न्यायालय काउंटी न्यायालय (County Courts) व छोटे सेशन (Petty Sessions) के न्यायालय होते हैं। छोटे सेशन का यायक्षेत्र सरसरी का होता है। काउंटी सेशन के न्यायालय स्वाटलैण्ड में अब काउंटी न्यायालयों के साथ मिला दिये गए हैं और अब काउंटी न्यायालय ही दीवानी व फौजदारी दोनों प्रकार का न्यायकाय करत हैं। काउंटी न्यायालय के न्यायाधीशों की संख्या पाँच होती है, जिनमें दो का पद बलफास्ट व लार्डरी के रिक्वाडर का होता है। छोटे सेशन के न्यायालय प्रायः एक न्यायाधीश के होते हैं। इन न्यायाधीशों को निवासी न्यायाधीश (Resident Magistrate) कहत हैं तथा उनका पद इंग्लैण्ड व वेल्स के पारिश्रमिक पाने वाला मैग्स्ट्रेट (Stipendiary Magistrate) के पद के समान होता है। विनियम अभियोगों के लिये दो न्यायाधीश भी इन न्यायालय में न्यायकाय करते हैं। बाल न्यायालयों का न्यायकाय एक निवासी न्यायाधीश व दो अन्य साधारण व्यक्तियों द्वारा किया जाता है जोर इन दो व्यक्तियों में से एक का स्त्री होना आवश्यक है।

अन्य न्यायालय

ऊपर जिन न्यायालयों की चर्चा की गई है, उनके अतिरिक्त ब्रिटेन में कुछ अन्य न्यायालय भी हैं। इन न्यायालयों में एक प्रकार का न्यायालय कोरानर्स न्यायालय (Coroners Court) कहा जाता है, जिसका काम लागा की आकस्मिक मृत्यु के मामलों की जांच करना होता है। इनके अतिरिक्त अनेक प्रशासनिक न्यायालय भी हैं, जिनमें यातायात न्यायालय (Transport Tribunal), भूमि न्यायालय (Land Tribunal),

आयकर के विशेष आयुक्त (Special Commissioners of Incometax), पेंशन अपील न्यायालय (Pension Appeal Tribunals) तथा रेंट यायालय (Rent Tribunals) प्रमुख हैं। सेना में कार्य करने वाले व्यक्तियों के मामलों की सुनवाई सैनिक यायालया (Military Courts) द्वारा होती है जिन्हें कोर्टमार्शल कहते हैं तथा जिनके निर्णयों के विरुद्ध अपील कोर्ट मार्शल अपील यायालय तथा उसके निर्णय के विरुद्ध अपील लाइ सभा को ही सवती है, यदि निर्णय देने वाला न्यायालय यह प्रमाणित कर दे अथवा लाइसभा यह समझे कि अपील का आधार कानूनी है अथवा मामला ऐसा है जिसकी सुनवाई लाइ सभा द्वारा होना उचित है।

SELECT READINGS

Bailey	British Parliamentary Democracy
Brierly	Law and Government
Carter	The Government of Great Britain
Dicey	Law of Constitution
Finer	Theory and Practice of Modern Government
Jennings	Law of the Constitution
Laski	Parliamentary Government in Great Britain
Munro	Government of Europe
Robson	Administrative Law in England
Wade and Phillips	On Constitutional Law
London Central Information Office	Britain An Official Handbook, 1963 E

स्थानीय स्वशासन

“ज्ञानोपाजन के लिए जो महत्व प्रारम्भिक कक्षाओं का है, स्वतन्त्रता के लिए वही महत्व नगर-सभाओं का है।”

—डी टाक्वुविली

लाकतन्त्र की मफनता के लिये जहाँ यह आवश्यक है कि प्रभुत्व शक्ति जनता में निहित हो, वहाँ उसके लिये यह भी आवश्यक है कि शासन की शक्ति अधिक से अधिक बिलरी हुई हो तथा जन साधारण उस शक्ति के प्रयाग से अधिक से अधिक सम्पद्ध हो। लाकतन्त्र की इस आवश्यकता की पूर्ति अथ लाकतन्त्रीय देशों की तरह इगलण्ड में भी स्थानीय स्वशासन की अनक मस्याओं की व्यवस्था द्वारा होती है। स्थानीय स्वशासन की मस्याओं की जो व्यवस्था इगलण्ड में है, वही वस्तुतः उस आधार का निमाण करती है, जिस पर राष्ट्रीय स्वशासन की व्यवस्था टिकी हुई है तथा यह कहा जाता है कि उसी के कारण इगलण्ड के लोग इतने स्वतन्त्रता प्रेमी हैं। ब्लकस्टोन के शब्दों में “इगलण्ड में स्वतन्त्रता हान का श्रेय सब वस्तुओं से अधिक उसकी स्वतन्त्र स्थानीय मस्याओं की है। अपने सबसेन पूवजा के समय से ही उसके पुत्र अपने ही द्वारों पर नागरिक कतव्यों व दायित्वों की शिक्षा लेते आय हैं।”¹

इगलण्ड की स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था एक ओर यदि सदा से वहाँ के लागों में नागरिकता की भावना को जाग्रत करती रही है, तो दूसरी ओर उसके द्वारा वहाँ के लोगों के स्थानीय हितों की साधना भी होती रहो है। स्थानीय स्वशासन की सस्यायें इस कारण वहाँ के सामाजिक व राजनतिक जीवन का इतना अभिन्न अंग बन गई हैं कि उनका अच्छा से अच्छा प्रयोग करने के लिये वहाँ के लोग सदा सतक रहते हैं। स्थानीय सस्याओं द्वारा स्थानीय शासन प्रवच में भाग लेते लेते वहाँ के लोग अपने अधिकारों की माँग करने के व वनव्यों का पालन करने के जम्यस्त बनते

¹ The liberties of England may be ascribed above all things to her local institutions. Since the days of their Saxon ancestors her sons have learnt at their own gates the duties and responsibilities of citizens
—Blackstone

है तथा इस प्रकार स्वतन्त्रता व लोकतन्त्र की जड़ों को वे मजबूत बनाते हैं। जसा टाक्यूविली ने कहा है "नागरिकों की स्थानीय सभा नागरिकों की शक्ति है। ज्ञानां पाजन के लिये जो महत्व प्रारम्भिक कक्षाओं का है, स्वतन्त्रता के लिये वही महत्व नगर सभाओं का है। उनके कारण वह (स्वतन्त्रता) नागा की मरलतापूर्वक प्राप्त हो जाती है, उन्ही में लागू यह सीखत है कि स्वतन्त्रता का प्रयोग कैसे किया जाय तथा उसका आनन्द वस उठाया जाय।"¹

स्थानीय स्वशासन का विकास

प्राचीनकालीन व्यवस्था

स्थानीय स्वशासन का आधुनिक रूप यद्यपि एक गतावनी में कुछ ही अधिक पुराना है, तथापि स्थानीय स्वशासन की इकाया का अस्तित्व हमें इंग्लण्ड के इतिहास में उस समय से भी पहले में मिलता है, जहाँ लोकतन्त्र के पूर्वगामी शब्द पार्लियामेंट का प्रचलन हुआ था।² उस समय के स्थानीय स्वशासन की इकाया टाउनशिप (Township), हण्डरेड (Hundred) अथवा वापेंटक (Wapentake) तथा शायर (Shire) या काउंटी (County) थी। टाउनशिप का प्रबन्ध स्थानीय नागरिकों की एक सभा करती थी, जिसके प्रधान को रीवी (Reeve) कहा जाता था। कुछ टाउनशिप मिलकर एक हण्डरेड बनता था, जिसकी सभा की बैठक महीने में प्रायः एक बार होती थी। शायर के शासन का प्रमुख अल्डरमन (Ealdorman) होता था, जिस शब्द से आधुनिक शब्द अल (Earl) अथवा अल्डरमैन (Alderman) बना है। तीन चार काउण्टी भी एक शासन प्रमुख के नियन्त्रण में होती थी तथा उनका शासन प्रमुख शायर रीवी (Shire Reeve) कहलाता था, जिस शब्द से शरिफ (Sheriff) शब्द बना है। कुछ दिनों बाद एक चौथी इकाई भी अस्तित्व में आई, जिस प्रारम्भ में बर्ग (Burb) तथा बाद में बर्रो (Borough) कहा गया। स्थानीय स्वशासन की इकाई को बर्रो का स्तर मसज़द द्वारा प्रदान किया जायगा, बाद में यह प्रथा भी प्रचलित हो गई।

मध्यकालीन व्यवस्था

स्थानीय स्वशासन की उक्त प्राचीन व्यवस्था का तरहवही गतावनी में एक ऐसा नया मोड़ दिया गया कि शक्ति व व्यवस्था बचाये रखने का कार्य भी स्थानीय स्वशासन का हो गया। स्थानीय स्वशासन की इकायों के आधार पर अनेक जस्टिस ऑफ पीस (Justices of Peace) की नियुक्ति की गई, जिसका कार्य मसज़द व सन

¹ Local assembly of citizens constitutes strength of citizens. Town meetings are to liberty what primary classes are to science. They bring it within the peoples reach they teach men how to use and how to enjoy it. — De Tocqueville

² Sydney D Bailey says: Long before there was a Central Government for England and before the word Parliament had been invented, units of local government were in existence

१३२१ के एक्ट के अनुसार घुरे काय करने वाली को व उपद्रव तथा अपराध करने वाला को रोकना, उनका पीछा करने उह गिरफ्तार करना व राज्य के कानून व प्रथा के अनुसार उह सजा दिला कर राज्य मे शांति व व्यवस्था बनाय रखना था। अपराधो मे सम्बन्धित यायकाय करना यद्यपि मुख्यत दोरा जजो का काय था, पर साधारण गान्ति व व्यवस्था बनाये रखने का काय जस्टिस ऑफ पीस नाम के अधि कारिया का था।

स्थानीय स्वशासन की इस नई व्यवस्था मे प्रशासन व याय के पृथक्करण की कोई चिन्ता नहीं की गई थी तथा जस्टिस आफ पीस नाम के अधिकारी का काम, जसा ऊपर कहा गया है, यायकाय करना ही नहीं, वरन् प्रशासन करना भी था। सामाजिक समाज व्यवस्था के टूटने से उनका कायक्षेत्र और भी बड़ा, क्याकि उन छोटे मोटे कार्यों का भार भी धीरे धीरे इन्ही अधिकारियों पर आ गया, जिनका सम्पादन सामंता द्वारा होता था। स्थानीय प्रशासन की इस व्यवस्था के समानांतर अनक परिश (Parishes) भी काय करते थे, जो धार्मिक इकाइयाँ होत हुए भी व काय करते थे जिनका सम्पादन अब स्थानीय प्रशासन की इकाइयो द्वारा किया जाता ह। परिश की प्रबंध करने वाली समिति का वेस्ट्री (Vestry) कहा जाता था।

आधुनिक व्यवस्था

स्थानीय स्वशासन की आधुनिक व्यवस्था एक गताब्दी से कुछ ही अधिक पुरानी है तथा उसका प्रारम्भ हम सन् १८३२ के सुधार अधिनियम (Reform Act of 1832) के समय के बाद से मान सकते हैं। स्थानीय प्रशासन पुनर्गठन सन् १८३४ के पुअर लॉ अमेण्डमेन्ट एक्ट (Poor Law Amendment Act) द्वारा प्रारम्भ हुआ जिसके द्वारा पुअर लॉ आयुक्तो को यह अधिकार दिया गया था कि निधनो से सम्बन्धित कानून को क्रियाविस्त करने के लिये वे एक से अधिक परिशो को एक कर सकते थे। उक्त अधिनियम द्वारा निधन सहायता के प्रबंध के लिये सरक्षक समितियों (Boards of Guardians) के निर्वाचन की भी व्यवस्था की गई थी, यद्यपि निधन कानून आयुक्तों के माध्यम से उनके काय पर केन्द्र का नियन्त्रण भी पर्याप्त मात्रा मे रखा गया था।

सन् १८३५ मे म्यूनिसिपल कारपोरेशन एक्ट (Municipal Corporation Act) पारित हुआ जिसके द्वारा १७८ नगरो मे मेयर (Mayors), एल्डरमन (Aldermen) व सदस्या (Councillors) के निर्वाचन की व्यवस्था को एकसा बनाया गया तथा सब करणालाओ को मताधिकार देत हुए निर्वाचन मे वरते जान जाने व्यभिचार को रोकने का प्रयत्न किया गया। सन् १८८८ के स्थानीय प्रशासन कानून (Local Government Act of 1888) के द्वारा उक्त अधिनियम की व्यवस्था को काउन्टियो मे भी लागू कर दिया गया तथा जस्टिस आफ पीस नाम के अधिकारियों द्वारा किये जाने वाला प्रशासन काय काउन्टी समितिया (County Councils) के

सुपुद कर दिया गया। लन्दन की काउन्टी का निर्माण भी इसी अधिनियम के द्वारा किया गया।

सन् १८६४ में स्वास्थ्य परिषदों (Board of Health) या प्रगति आयुक्त (Improvement Commissioners) के स्थान पर नगर व जिला परिषदियाँ (Urban and District Councils) की स्थापना की व्यवस्था की गई। ग्रामीण पैरिशों (Rural Parishes) के लिए परिश काउंसिलों की स्थापना भी की गई। सन् १८६६ में वेस्ट्रीज (Vestries) तथा जिला परिषदों के स्थान पर लन्दन की काउन्टी में निर्वाचित मेट्रोपोलिटन बरो काउंसिल (Metropolitan Borough Councils) की स्थापना की गई तथा इस प्रकार इंग्लैण्ड तथा वेल्स के स्थानीय स्वशासन का ढाँचा पूरा हुआ।

यहाँ यह स्मरणीय है कि विकास का यह नम मुख्यतः इंग्लैण्ड तथा वेल्स का है, तथा स्कॉटलैण्ड व उत्तरी आयरलैण्ड के स्थानीय प्रशासन का विकास नम नम भिन्न रहा है।

स्थानीय स्वशासन का स्वरूप

ऐतिहासिकता

स्थानीय स्वशासन के स्वरूप के विषय में सबसे पहली ध्यान देने की बात यह है कि उसका रूप ऐतिहासिक है। जैसा उसके विकास की चर्चा में ऊपर कहा गया है उसकी वर्तमान व्यवस्था का आधार ग्रेट ब्रिटेन का अति प्राचीन इतिहास है। श्री बला ने इस सम्बन्ध में जैसा कहा है “इंग्लैण्ड के केन्द्रीय शासन की स्थापना से बहुत पहले से तथा समस्त राष्ट्र के प्रचलित होने के पहले से ही स्थानीय प्रशासन की इकाइयाँ अस्तित्व में रही थी।”^१ स्थानीय स्वशासन का अस्तित्व बहुत नामन काल में भी था जब सायर, हण्डरेड व टाउनशिप उनकी इकाइयाँ होती थी तथा उनके कार्य करते हुए इंग्लैण्ड के साग स्थानीय प्रशासन में भाग लेते थे। स्थानीय स्वशासन की ऐतिहासिकता व प्राचीनता को देखते हुए ही सिडनी वॉ ने कहा है कि “स्थानीय प्रशासन उतना प्राचीन है, जितने प्राचीन पर्वत हैं।”^२

विकासशीलता

स्थानीय स्वशासन के स्वरूप के विषय में दूसरी बात ध्यान देने की यह है कि उसका विकास भी अंग्रेजी सविधान की ही तरह साग की राजनैतिक चेतना के विकास के साथ-साथ हुआ है। एक समय था जब स्थानीय स्वशासन की इकाइयाँ मध्या में भी बहुत कम थी और उनका कार्यक्षेत्र भी अत्यन्त सीमित था। परन्तु

“Long before there was a Central Government for England and before the word Parliament had been invented units of local government were in existence.” —Sydney D. Bailey

“The local government is as old as the hills.”

—Sydney Hall

की माँग के साथ उसकी इकाइयाँ की सस्या तथा उसके कायक्षेत्र में वृद्धि होती गई है। पर विवाम की यह प्रक्रिया किसी योजना के अनुसार नहीं हुई है तथा जसा मुनरो ने कहा है, “इंग्लैण्ड की स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था एक ऐसे लम्बे एतिहासिक विकास का परिणाम है, जो अधिकांश अनियंत्रित व अनियोजित रहा है।¹ पर इस अनियोजित विकास की प्रक्रिया की एक विशेषता फिर भी यह रही है कि स्थानीय प्रशासन की संस्थाओं में अपन प्राचीन रूपों को पूणत नहीं छाड़ दिया है तथा स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था को दसकर अब भी व्यक्ति को उसकी प्राचीनता का ध्यान आये बिना नहीं रहता।

स्थानीय स्वाधीनता

स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था के विषय में एक अन्य बात ध्यान देने की यह है कि स्थानीय प्रशासन की इकाइयाँ स्वशासित तथा अपन अपने क्षेत्र में स्वतन्त्र हैं। स्थानीय प्रशासन की इकाइयों की इस स्वतन्त्रता का लाभ यह है कि इसमें भाग लेने से लोगों को राजनैतिक शिक्षा प्राप्त होती है तथा उनमें स्वतन्त्रता की उस भावना की उत्पत्ति होता है जो लोकतन्त्र का आधार है। पर स्थानीय स्वशासन की इकाइयों की शक्तियाँ मौलिक न होकर प्रदत्त ही होती हैं, क्योंकि उनका नियमन विविध संसदीय अधिनियमों के अनुसार होता है। स्थानीय संस्थाओं व केन्द्रीय शासन का संबंध वस्तुतः एक एमी बन्धु है, जिसका निरूपण सदा से संसदीय अधिनियम करते आये हैं।

स्थानीय प्रशासन व केन्द्रीय शासन का सम्बन्ध

साधारणतः स्थानीय स्वशासन का तात्पर्य शासन के उस रूप से प्रतीत होता है, जिसका अंतर्गत स्थानीय प्रशासन की इकाइयाँ बिना किसी बाह्य नियंत्रण के पूण स्वतन्त्रता से अपना शासन काय कर सकें। पर वास्तविक अर्थ यह नहीं होता। वास्तविक अर्थ में स्थानीय स्वशासन का तात्पर्य शासन के उस रूप से होता है, जिसमें स्वशासन की स्थानीय इकाइयाँ अपने कायक्षेत्र में बिना किसी बाह्य अनुचित दबाव के अपना काय कर सकें। दूसरे शब्दों में, केन्द्र व स्थानीय संस्थाओं की शक्ति व उनका कायक्षेत्र यथासम्भव निश्चित हो तथा यद्यपि व्यवस्था के अनुसार केन्द्र की देखरेख स्थानीय प्रशासन पर रहे तथापि स्थानीय प्रशासन पर केन्द्र का अनुचित दबाव न रहने पाये तथा उसे अपन साधनों द्वारा अपने क्षेत्र का उचित कल्याण करने की पूण स्वतन्त्रता हो। स्थानीय स्वशासन केन्द्रीय शासन का विरोधी नहीं है वरन् वे दोनों ऐसे सह्यामी हैं, जो अपन अपने क्षेत्र में प्रतिद्वन्द्वियों की तरह नहीं, वरन् पारस्परिक सहयोगिता की भाँति काय करत हैं।

एक समय था जब कुछ कार्य ऐसे थे जिन्हें स्थानीय संस्थायें स्वतन्त्र रूप से बिना केन्द्र के नियंत्रण व सहायता के कर सकती थीं। उदाहरण के लिये शिक्षा का

¹ ‘It (local self government) is the result of a long historic evolution for the most part unguided and unplanned —Munro

काय एक समय ऐसा था, जिसका कोई राष्ट्रीय महत्व नहीं समझा जाता था तथा उसका प्रबंध स्थानीय संस्थाय स्वयं स्वतंत्र रूप से अपनी इच्छा व सुविधानुसार करती रहती थी। पर अब यह बात सभी लोग समझते हैं कि शिक्षा का महत्व स्थानीय नहीं, बरन् राष्ट्रीय है। अतः केन्द्रीय शासन के लिये यह आवश्यक है कि वह देखे कि शिक्षा की व्यवस्था उचित चल रही है या नहीं। चूँकि स्थानीय स्कूल या राष्ट्रीय शिक्षा की व्यवस्था के अंग होते हैं, अतः केन्द्रीय शासन के लिये यह आवश्यक है कि वह उनकी भी देखरेख रखे। ब्रिटेन में एक समय था जब गस व प्रिजली का प्रबंध पूर्णतः स्थानीय संस्थाओं द्वारा होता था तथा केन्द्रीय शासन को उससे कोई भरोकार नहीं था। पर अब जब इनका राष्ट्रीयकरण हो गया है, केन्द्रीय शासन का यह दायित्व हो गया है कि वह यह देखे कि इनका प्रबंध उचित ढंग से हो रहा है या नहीं। इसके अतिरिक्त इंग्लैण्ड में चर्च शासन का रूप एकात्मक (Unitary) है, इसलिए भी यह स्वाभाविक है कि स्थानीय स्वशासन की इकाइयाँ अपने-अपने क्षेत्र में यथासम्भव कार्य करने के लिये स्वतंत्र होते हुए भी, केंद्र के उचित नियंत्रण में रहें। शासन का रूप एकात्मक होने के कारण वस्तुतः प्रशासन की सम्पूर्ण शक्तियाँ केन्द्रीय सरकार में निहित हैं तथा वही अपनी ओर से स्थानीय प्रशासन की इकाइयाँ का स्थापना करती है, जिन्हें जहाँ वह अपनी ओर से कार्य करने की कुछ शक्तियाँ प्रदान करती है वहाँ वह उन पर नियंत्रण करने की शक्ति भी अपने नियंत्रण में रखता है।

केंद्र स्थानीय स्वशासन की इकाइयों पर जिन विविध ढंगों से नियंत्रण करता है, उनका विवेचन हम निम्न प्रकार कर सकते हैं—

व्यवस्थापन सम्बन्धी नियंत्रण

स्थानीय स्वशासन की इकाइयों पर नियंत्रण करने का सबसे प्रमुख उपाय समदीय कानूनों का निर्माण है। हम सम्बंध में मसद को अधिकार है कि स्थानीय प्रशासन की नवीन इकाइयों की उत्पत्ति करने के लिए, वर्तमान इकाइयों को समाप्त करने के लिये, उनके क्षेत्रों का निर्धारण करने तथा उनके कार्यों का निश्चय करने के लिये कानूनों का निर्माण कर सके। इसके अतिरिक्त मसद का यह भी अधिकार है कि वह ऐसे नियमों का निर्माण कर सके जैसा कि केन्द्रीय सरकार का ऐम नियमों के निर्माण का अधिकार प्रदान कर सके जिनके द्वारा स्थानीय प्रशासन की इकाइयों के कार्यों पर उचित नियंत्रण रह सके।

वित्तीय नियंत्रण

स्थानीय स्वशासन की इकाइयों पर केन्द्रीय शासन वित्तीय नियंत्रण भी रखता है। स्थानीय इकाइयाँ के वित्तीय साधन ऐसे नहीं होते कि वे अपने ही माध्यमों से अपने सब कार्यों का व्यय उठा सकें। परिणामस्वरूप उन्हें अपनी आर्थिक व्यवस्था के लिए बाह्य पर निर्भर रहना पड़ता है जो उन्हें अपने कर्तव्यों के पालन के लिए आर्थिक सहायता प्रदान करता है। केंद्र जब आर्थिक सहायता देता है, तो उसका

यह अधिकार वक्तव्य होता है कि वह यह देखे कि उसकी दी हुई सहायता का प्रयोग उचित होता है या नहीं। सरकार के प्रतिनिधि इसलिये स्थानीय निकाय के कार्यों का निरीक्षण करते हैं तथा उनके कार्यों के सम्बन्ध में अपने प्रतिवेदन सरकार को देते रहते हैं। यदि प्रतिनिधियों के प्रतिवेदन से सरकार का यह प्रतीत होता है कि किसी स्थानीय निकाय द्वारा धन सम्बन्धी गलतमात किया जा रहा है, तो केन्द्र को यह अधिकार है कि वह स्थानीय निकाय को जहाँ सम्बन्धी अनियमितताओं को दूर करने के लिये कह सके। केन्द्र के हस्तक्षेप में भी यदि कोई निकाय आर्थिक गड़बड़ी करना न छोड़े, तो केन्द्रीय सरकार का यह भी अधिकार है कि वह उस निकाय का आर्थिक प्रबंध अपने हाथ में ले ले अथवा स्थानीय प्रशासन का नियन्त्रित करके उसके प्रबंध के लिये अपनी ओर से किसी प्रबंधक (Administrator) अथवा आयुक्त (Commissioner) या आयोग (Commission) की नियुक्ति कर दे।

प्रशासनिक नियन्त्रण

तोस प्रकार का नियन्त्रण जो केन्द्रीय सरकार द्वारा स्थानीय स्वशासन की इकाइयों पर किया जाता है, प्रशासनिक नियन्त्रण है। स्थानीय निकायों के काम एतों प्रकार के हैं कि उन पर नियन्त्रण का कार्य केन्द्रीय सरकार के लगभग सभी विभागों द्वारा किया जाता है। केन्द्रीय निकायों के स्वास्थ्य सम्बन्धी कार्यों का नियन्त्रण केन्द्र के स्वास्थ्य मन्त्रालय (Ministry of Health) द्वारा, उनके छात्रों व अध्ययन सम्बन्धी कार्यों का नियन्त्रण गृह मन्त्रालय (Ministry of Home Affairs) द्वारा तथा उनके शिक्षा सम्बन्धी कार्यों का नियन्त्रण शिक्षा परिषद् (Board of Education) द्वारा किया जाता है। इसी प्रकार केन्द्र के अन्य अनेक विभाग भी अपने अपने विभागों से सम्बन्धित कार्यों के विषय में स्थानीय निकायों पर नियन्त्रण रखते हैं तथा अपने विभागों से सम्बन्धित विषयों में स्थानीय निकायों को आवश्यक सूचना देते हैं तथा उनका मार्गदर्शन करते हैं। ये निकायों के विषय निकायों की सुनवाई करते हैं तथा निकायों व व्यक्तियों के भगडों का निपटारा करते हैं। इसके अतिरिक्त ये विभाग स्थानीय निकायों के संगठन व उनकी कार्य प्रणाली आदि से सम्बन्धित नियमों का निर्माण करते हैं तथा यह देखते हैं कि स्थानीय निकाय अपनी शक्ति का अधिकतम प्रयोग करने पायें।

एग सम्बन्ध म विर भी यह स्मरणीय है कि वेद की ओर से केवल नियम ही हूँ। गाना है। उसको उस विभी वाय के करने का उद्देश्य नहीं है, बल्कि स्थायी विवाय के वाय क्षेत्र का हो। उसका वाय क्षेत्र उन्हें देना है कि स्थायी विवाय अपन अधिकारी का उचित प्रयोग करन शुरू करन का पालन करन रह। वेद व विभागों का वाय मुख्यतः यह सम्बन्ध कि वेद का विभाग टोक से हो रहा है, सामाजिक बीमा का यात्रा शुरू से कर रहे हैं, विभाग के हितों विषयक मामला म कोई गानमान्यता नहीं म रहा है, उनका सम्बन्धिक व्यवस्था टोक चल रहा है तथा विवाद मार्गदर्शक सम्बन्ध के प्रति दृढ़ है। के १

नियंत्रण के विषय में वास्तविकता यह है कि उसकी स्थिति अब वह नहीं रही है, जो अब में लगभग सी वष पूरा थी। उस समय स्थानीय निकायों की स्थिति ऐसी थी कि उन्हें केन्द्र से न कोई मागदशन प्राप्त होता था और न उन पर केन्द्र का कोई महत्वपूर्ण नियंत्रण था। स्थानीय निकाय प्रायः अपनी इच्छानुसार अपने अपने क्षेत्र में कार्य करने के लिये स्वतंत्र थे। उस समय आर्थिक दृष्टि में भी निकाय स्वयं पर्याप्त थे और वे अपने साधनों में ही अपने लिये आवश्यक व्यय की व्यवस्था करत थे। पर अब निकायों के कार्य भी बढ़ गये हैं और उनकी वित्तीय आवश्यकताएँ भी वृद्धि पाई हैं कि बिना केन्द्र की सहायता के उनका काम नहीं चल सकता। केन्द्र द्वारा अब शिक्षा, पुलिसकाय तथा अन्य अनेक कामों में निकायों को आर्थिक सहायता दी जाती है तथा इस माध्यम से केन्द्र निकायों पर पर्याप्त नियंत्रण रखन की स्थिति में आ जाता है।

स्थानीय निकायों व केन्द्र के सम्बन्ध की वस्तुस्थिति वस्तुतः यह है कि न तो निकाय इस बात के लिये स्वतंत्र है कि स्थानीय स्वशासन के नाम पर वे मनमाना कर सकें और न केन्द्र इस बात का अधिकारी है कि वह साधारण निरीक्षण व नियंत्रण की आड़ में स्थानीय निकायों पर पूर्णतः छा जाये। फल में स्थानीय प्रशासन व केंद्रीय शासन का सम्बन्ध ऐसा है कि स्थानीय प्रशासन की सहाय्य केन्द्र के विभागों के उपविभाग मात्र बन जाती है तथा न ऐसे कार्य करती है माना वे केंद्रीय कार्यपालिका की ओर से कार्य करने वाली मंत्रालयें हों। अमेरिका में दोनों का सम्बन्ध इस प्रकार का है कि वहाँ कभी कभी स्थानीय सरकारें केन्द्र का खुलकर निराधरन लगती हैं तथा केन्द्र को उमें दयान के लिये कठोर कार्यवाही करनी पड़ती है। इंग्लैंड में स्थिति दोनों देशों के मध्य की है। इंग्लैंड में स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था ऐसी है कि केन्द्र का नियंत्रण होते हुए भी स्थानीय निकायों को अपने अपने क्षेत्रों में अपने अपने कल्याण के लिये बहुत कुछ करने की स्वतंत्रता है। इंग्लैंड में, जैसा श्री वाकर ने कहा है, "समस्त स्थानीय निकायों को उनी प्रकार धन का सहायता प्राप्त करती है, जैसे कोई समानपदी अपने समानपदियों का प्रदान करता है। कार्यपालिका यह देखते समय कि सहायता के उस धन का वास्तविक प्रयोग किस प्रकार होता है, अपने उदार विवेक का प्रयोग प्रत्येक मामले के औचित्य के अनुसार कर सकती है।" ¹ दोनों प्रकार के शासनों के सम्बन्ध का आधार पारस्परिक सहयोग रहता है तथा जैसा डाक्टर फाइनर ने कहा है "केंद्रीय सरकार अनावश्यक रूप से भगडालू बनकर नहीं रहती, वह स्थानीय प्रशासन की इकायों की स्वतंत्रता का

1 Parliament offer grants to local authorities as an equal might offer to equals the executive watching the actual operation of spending of these grants can use an elastic discretion to suit each particular case
—Barker

आदर करती है तथा अच्छा यही समझती है कि हस्तक्षेप की आवश्यकता के बिना वे अपनी स्वतंत्रता का उचित प्रयोग कर सकें।¹

स्थानीय स्वशासन की विविध इकाइयाँ

स्थानीय प्रशासन के लिए इंग्लैण्ड व वेल्स तथा उत्तरी आयरलैण्ड काउन्टी बरो (Country Borough) व प्रशासनिक काउन्टी (Administrative County) नाम के अनेक क्षेत्रों में बँटा हुआ है। लन्दन को छोड़कर जय प्रशासनिक काउंटियाँ उन तीन प्रकार के काउन्टी जिला (County districts) में बँटी हुई हैं, जिन्हें नोन काउन्टी बरो (Non country borough), नगरीय जिला (Urban districts) तथा ग्रामीण जिला (Rural districts) कहा जाता है। इंग्लैण्ड व वेल्स में ग्रामीण जिले पारिश (Parishes) नाम के उपक्षेत्रों में विभक्त हैं। स्काटलैण्ड काउन्टी (County), बरो व बर्ग (Burgh) तथा जिला (Districts) नाम के क्षेत्रों में बँटा हुआ है। नीचे के विवरण से उक्त इकाइयों का रूप स्पष्ट हो जायगा।

पेरिश

स्थानीय स्वशासन की सबसे नीचे की इकाई पेरिश होती है, जो ग्रामीण जिले का उपक्षेत्र होती है। पेरिश कई प्रकार के होते हैं। कुछ पेरिश धार्मिक (Ecclesiastical) होते हैं, कुछ भूमि कर (Land Tax) का हान हैं और तीसरे प्रकार के पेरिश दीवानी (Civil) होते हैं। स्थानीय स्वशासन के प्रयोग में दीवानी पेरिश का ही महत्व है। दीवानी पेरिश ग्रामीण व नगरीय दोनों प्रकार के होते हैं। नगरीय पेरिश अब नगरीय जिला समितियों में मिला दिया गया है। ग्रामीण पेरिश अब भी स्थानीय स्वशासन की एक बड़ी है। ग्रामीण पेरिश आकार व जनसंख्या की दृष्टि से एक से नही होते तथा उनका आकार व उनकी जनसंख्या भिन्न भिन्न होती है, जिसके अनुसार उनके प्रशासन के रूप का निर्धारण होता है। तीन सौ से कम जनसंख्या वाले ग्रामीण पेरिशों का प्रबंध या तो पेरिश सभा करता है जिसमें सभी घरदाता भाग लेने के अधिकारी होते हैं या उसके प्रबंध के लिए काउन्टी समिति की अनुमति से पेरिश समिति (Parish Council) की स्थापना की जा सकती है तथा उसके अंतर्गत कई पेरिश सम्मिलित हो सकते हैं। तीन सौ से अधिक जनसंख्या वाले पेरिशों का प्रबंध आवश्यक रूप से पाँच से पंद्रह सदस्यों तक की पेरिश समितियों द्वारा होता है। पेरिश समिति के सदस्यों का चुनाव प्रतिवर्ष मार्च में एक बार व नियमित होता है। बैठकों की व्यवस्था ऐसी है कि प्रति वर्ष कम से कम तीन बार पेरिश समिति की अवश्य होनी चाहिए। सभी पेरिश समितियों की गतिविधियाँ एक ही नहीं

1 "The Central Government is not unnecessarily meddling in respects the freedom of the local government bodies, and would prefer to see this exercised properly without the need to interfere"

होता, वरन् वे उनकी स्थिति के अनुसार भिन्न-भिन्न होती है। फिर भी स्वानीय लोगों के अधिकारों की रक्षा करना, सड़कों के दोनों ओर वन पग मार्गों की मरम्मत करना, पानी, प्रकाश व सफाई का प्रबंध करना व प्रारम्भिक शिक्षा की व्यवस्था करना आदि काय परिषदों के कार्यक्षेत्र हैं। परिषदों की आय का साधन एक पौण्ड पर तीन पेंस की दर में लगने वाला कर होता है। स्वास्थ्य विभाग के जिला स्तर के लघु परीक्षक (Auditors) उनके लेखे का परीक्षण करते हैं। परिषद समिति पर जिला समिति व काउन्टी समिति का नियंत्रण रहता है।

ग्रामीण जिला

ग्रामीण परिषदों से मिलकर जा इकाई बनती है, उसे ग्रामीण जिला (Rural Districts) कहा जाता है। ग्रामीण जिले की अपनी अलग प्रतिनिधि समिति होती है, जिसमें ३०० जनसंख्या वाला प्रत्येक परिषद अपना एक प्रतिनिधि भेजता है। ग्रामीण जिला समिति के सदस्य साधारणतः तीन वर्ष के लिए चुने जाते हैं तथा उनमें से एक तिहाई सदस्य प्रतिवर्ष अवकाश ग्रहण कर लेते हैं। समिति का प्रधान उस पर का अधिकारी भी होता है, जिसे जस्टिस ऑफ पीस (Justice of Peace) का पद कहा जाता है और उसका चुनाव सदस्यगण अपने में से या बाहर से करते हैं। समिति की बैठक मास में कम से कम एक बार होने की व्यवस्था होती है, यद्यपि उसका विशेष बैठकें भी हो सकती हैं। समिति का सब कार्य प्रायः उप समितियों के द्वारा होता है। प्रत्येक ग्रामीण जिले में एक चिकित्सा अधिकारी (Medical Officer) एक गंदगी निरीक्षक (Inspector of Nuisance), एक सर्वेक्षक (Surveyor), एक लिपिक (Clerk), एक काषाध्यक्ष (Treasurer) व एक संग्रहकर्ता (Collector) होता है। जिला समितियों के कार्य विविध प्रकार के होते हैं, पर साधारणतः उनका कार्य सफाई, जल व्यवस्था, सांजनिक स्वास्थ्य व अल्प वयस्कों के अधिकारों की रक्षा आदि करना होता है। यदि जिला समितियों के कार्य में शकवदी होती है और वे अपना कार्य सुचारु रूप से नहीं चला सकती, तो केन्द्रीय सरकार को यह अधिकार है कि वह हस्तक्षेप करे और स्थिति में सुधार करने के लिये कार्यवाही करे। गृह निर्माण तथा उसमें सम्बन्धित अन्य समस्याओं के विषय में कानून व केन्द्र की आज्ञाओं को क्रियान्वित करने के लिए ग्रामीण जिला समितियाँ केन्द्र के प्रतिनिधियों के रूप में कार्य करती हैं। देश का औद्योगीकरण हुआ जानने में इन समितियों के कार्य में कुछ कमी आती जा रहा है तथा नगरीय जिला का महत्व बढ़ता जा रहा है।

नगरीय जिला

ग्रामीण जिले के समान स्तर की ही एक इकाई नगरीय जिला (Urban District) होता है। इसका प्रशासनिक ढांचा भी उसी प्रकार का होता है जैसा ग्रामीण जिले का होता है। इसका प्रशासनिक प्रबंध एक जिला समिति द्वारा होता

है, जिसमें सब पैरिश वा वम से वम एक सदस्य सम्मिलित होता है। नगरीय जिला प्रायः एक बरो (Borough) होता है, तथा उस बरो न कहकर नगरीय जिला इसलिए कहा जाता है, क्योंकि उसे स्थानीय निकाय अधिनियम के अंतर्गत बरो का स्तर प्राप्त नहीं होता। अथवा नगरीय जिला अन्य सब दृष्टियों से बरो के ही समान होता है, और उसका ढाँचा भी बरो जसा ही होता है। नगरीय जिले का प्रबंध करने वाली समिति का कार्य राजमार्गों की देख रेख, मकानों का प्रबंध, सफाई, सावजनिक स्वास्थ्य, पानी की व्यवस्था, गस, बिजली व ट्राम मार्गों आदि की देखरेख का प्रबंध करता है। प्रारम्भिक स्कूलों व प्रारम्भिक शिक्षा का प्रबंध भी जिला समितियाँ करती हैं, यदि नगरीय जिले की जनसंख्या दस हजार से अधिक होती है। यदि जनसंख्या पच्चीस हजार से अधिक होती है, तो उस नगरीय जिले में एक वेतनभोगी 'माया-धिकारी' (Stipendiary magistrate) भी नियुक्त किया जाता है।

काउन्टी

इसमें ऊपर के स्तर की स्थानीय स्वशासन की इकाई काउन्टी होती है। स्थानीय स्वशासन की दृष्टि से इस इकाई का बड़ा महत्व होता है। काउंटियाँ की व्यवस्था इंग्लैंड में शताब्दियों से चली आ रही है। काउंटियों का प्रकार भी होता है—ऐतिहासिक व प्रशासनिक। प्रथम का महत्व केवल इतना ही है कि उन्हें नगरीय निर्वाचन क्षेत्र माना जाता है। व स्थानीय प्रशासन की इकाई नहीं होती। इसलिए उनकी में कोई प्रबंधकारिणी समिति होती है और न उनका कोई स्थानीय प्रशासन सम्बन्धी कार्य होता है। यह बात अवश्य है कि उनमें एक शरिफ, एक लाइ लेफ्टिनेंट व एक जस्टिस ऑफ पीस होता है और इन सबकी नियुक्ति राजमुकुट द्वारा होती है। स्थानीय स्वशासन की दृष्टि से केवल प्रशासनिक इकाई का महत्व है।

प्रशासनिक काउन्टी सदस्यीय कानून के द्वारा बनाई जाती है। इसका प्रबंध एक काउन्टी समिति (County Council) के द्वारा होता है। समिति जनता द्वारा निर्वाचित सदस्य (Councillors) व विशिष्ट सदस्य (Aldermen) की होती है और उसका एक प्रधान (Chairman) होता है। सदस्यों की संख्या भिन्न भिन्न काउंटियों में जनसंख्या के अनुसार भिन्न भिन्न होती है। उन क्षेत्रों से चुने हुए व्यक्ति समिति के सदस्य होते हैं, जिनमें प्रत्येक काउन्टी विभाजित होती है। प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र में एक प्रतिनिधि चुना जाता है तथा इस प्रकार चुन हुए सदस्यगण अपनी संख्या के छोटे भाग के बराबर विशिष्ट सदस्यों (Aldermen) को चुनते हैं। ये विशिष्ट सदस्य सदस्यों में से भी चुने जा सकते हैं और बाहर से भी लिये जा सकते हैं। समितियाँ व विशिष्ट सदस्यों का होना बड़ा लाभदायक होता है, क्योंकि उनका अनुभव काउंटियों की मुख्य समस्या में सहायक सिद्ध होता है। सदस्यों का चुनाव तीन वर्ष के लिए व विशिष्ट सदस्यों का चुनाव छ वर्ष के लिए होता है। दोनों मिलाकर एक

प्रधान का चुनाव करते हैं, जो उनमें से भी हो सकता है और बाहर से भी लिया जा सकता है। वह वेतनभोगी भी हो सकता है।

समितियों के चुनाव प्रत्येक तीन वर्ष बाद होते हैं। इन चुनावों में वंशभोगी लोग मतदाता होते हैं, जो निर्धारित मूल्य की सम्पत्ति के स्वामी अथवा उसके किरायेदार या बरदाता होते हैं। इस प्रकार हम देखते हैं कि स्थानीय निकायों के चुनावों में उस प्रकार के व्यवस्थापक अधिकार की व्यवस्था नहीं है, जसी समन्वय निर्वाचन के लिये है। संसदीय निर्वाचन की तरह स्थानीय निकायों के चुनावों में सभी व्यवस्थापक मत नहीं दे सकते, यद्यपि उसमें वे ही लोग मत दे सकते हैं, जो किसी निर्धारित मूल्य की सम्पत्ति के स्वामी हैं अथवा उसके किरायेदार हैं या बरदाता हैं। इस प्रकार स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था में अधिकार की व्यवस्था लोकतन्त्र के सिद्धांत के पूर्णतः अनुकूल नहीं है, क्योंकि इसके अंतर्गत अधिकार भावजनिक नहीं है।

काउन्टी समिति की बैठक वर्ष भर में कम-से-कम चार बार होती है। १८८८ के अधिनियम के अनुसार समिति को बड़े व्यापक अधिकार प्राप्त हैं तथा उसके कर्तव्य भी बड़े व्यापक हैं। अपने क्षेत्र की ग्रामीण जिला समितियों के काम की देखरेख करना तथा मुख्य सड़कें, पुलों विभिन्न प्रकार के गृहों (जैसे बाल सुधार गृह, विधवागृह आदि), तथा औद्योगिक शिक्षा संस्थाओं का प्रबंध करना आदि सब कार्य काउन्टी समितियाँ करती हैं। शिक्षा व्यवस्था व वृद्धावस्था पंगुओं के मामलों में काउन्टी समितियाँ पूर्ण अधिकार हैं। जिले के बच्चों का कार्य गृहनिर्माण अधिनियम की क्रिया एवं विनियमों के सम्बंध में करते हैं, उनकी देखरेख भी काउन्टी समिति ही करती है। काउन्टी समिति ही अपने क्षेत्र की कृषि के विकास कार्य की देखरेख करती है। काउन्टी समिति को जनता पर कर लगाने का भी अधिकार प्राप्त होता है। काउन्टी का सम्पूर्ण प्रबंध कार्य स्थानीय समितियों के माध्यम से होता है, जिनका कार्य मुख्यतः विविध विषयों के सम्बंध में नीति निर्धारण करता होता है।

काउन्टी के प्रशासन कार्य के लिए स्थानीय कमचारी होते हैं, जो राजनैतिक दलों के सम्बंधों से मुक्त होते हैं। कमचारियों में प्रमुख काउन्टी लिपिक, कोषागार, स्वास्थ्य अधिकारी, सर्वेक्षक (Surveyor) आते हैं। इन सब कमचारियों की नियुक्ति काउन्टी समिति द्वारा होती है और इन्हीं के ऊपर काउन्टी के प्रबंध की कुशलता निर्भर करती है। इंग्लैंड में स्थानीय निकायों के अधिकारियों की नियुक्ति राजनैतिक आधार पर नहीं होती, जैसा अमेरिका में होता है तथा यही कारण है कि वहाँ अमेरिका की तुलना में शासन प्रबंध अच्छा रहता है। श्री मुनरो ने भी ऐसा ही मत व्यक्त किया है और कहा है कि 'इसका कारण कुछ तो यह है कि अंग्रेजी काउन्टी का प्रशासन कार्य ऐसे व्यक्तियों के हाथ में होता है जिनकी नियुक्ति उनकी योग्यता के कारण होती है तथा जिन्हें प्रति वर्ष अपने स्थान का दायित्व रखने के लिये राजनीति

का खेल नहीं खेलना पड़ता, पर किसी हद तक यह काउन्टी समिति के सदस्यों की बुद्धिमत्ता, उनकी सक्रियता व उनकी कुशलता के कारण भी है।¹

बरो

स्थानीय स्वशासन की एक जय इकाई बरा (Borough) होती है। जसा पहले बताया जा चुका है, बरो व नगरीय जिले में केवल यही अंतर होता है कि बरा को केंद्रीय सरकार द्वारा बरो का स्तर प्रदान कर दिया जाता है तथा नगरीय जिले का वह स्तर नहीं मिला होता। किसी नगरीय जिले को बरा का स्थान प्राप्त करने के लिए राजा को याचिका भेजनी पड़ती है। उस याचिका पर प्रिवी काउंसिल इस बात की जांच करती है कि प्रार्थी नगर जिले का बरा का स्तर देना उचित है या नहीं। प्रिवी काउंसिल अपनी जांच में यह देखती है कि प्रार्थी नगर जिला बरो स्तर का अधिकारी है या नहीं तथा यदि इस सम्बन्ध में किसी अन्य स्थानीय निकाय को अपना मन्तावत क्षेत्र के किसी मतदाता को कोई उचित आपत्ति नहीं होती, तो प्रिवी काउंसिल प्रार्थी नगर जिला को बरो का स्तर प्रदान किये जाने की सिफारिश कर देती है। इसके बाद राजकीय आज्ञा (Order in Council) द्वारा उसे स्तर दिया जाने की घोषणा कर दी जाती है। पहलू समय में बरा का स्तर देने समय जनसंख्या का कोई ध्यान नहीं रखा जाता था। इसका परिणाम यह हुआ है कि अनेक बरो ऐसे हैं, जिनकी जनसंख्या ५००० से भी कम है तथा अनेक ग्रामीण जिले ऐसे हैं जिनका संख्या उन बरो प्रदशा से अधिक है और फिर भी उनका स्तर बरा का नहीं है। अब प्रायः उन प्रदशा को बरो का स्तर प्रदान नहीं किया जाता जिनकी जनसंख्या २०,००० से कम होती है।

बरो का प्रबंध एक समिति द्वारा होता है, जिसमें बरो समिति (Borough Committee) कहा जाता है। इनमें भी जिला समिति की तरह नगर प्रमुख (Mayor), त्रिशिष्ट सदस्य तथा सदस्य सम्मिलित होते हैं। समस्या का निवाचन जनता द्वारा तीन वर्ष के लिये होता है। सदस्यों के चुनाव के लिये बरो अनेक भागों (Wards) में बंटे होते हैं तथा प्रत्येक भाग के मतदाता एक सदस्य का निर्वाचन करते हैं। मगर सदस्य मिलकर त्रिशिष्ट सदस्यों का चुनाव करते हैं। त्रिशिष्ट सदस्य सदस्यों में से भी हो सकते हैं और बाहर के भी हो सकते हैं तथा उनकी संख्या सदस्या की संख्या के छोटे भाग के बराबर होती है। त्रिशिष्ट सदस्यों में से आधे प्रति तीन वर्ष बाद अवकाश ग्रहण कर लेते हैं। समिति की कार्यवाही में सदस्य व त्रिशिष्ट सदस्य एक ही स्तर पर

¹ 'The reason is partly to be found in the fact that the administration work of the English county is entrusted to men who are chosen for their competence and do not have to play politics in order to hold their jobs from year to year but it is also due in part to the intelligence, interest and industry of the County Councillors
—Munro

रहते हैं तथा उन्हें मतादि के विषय में कोई विशेष अधिकार प्राप्त नहीं होता। फिर भी अपने अनुभव के आधार पर उनका प्रभाव रहता है। समिति अपना एक नगर प्रमुख (Mayor) चुनती है। नगर प्रमुख के पद का अधिकारी व्यक्ति द्वारा फिर उसी पद के लिए चुना जा सकता है। नगर प्रमुख का पद बड़े सम्मान का पद होता है तथा प्रत्येक महत्त्व के कार्य में वह नगर का प्रतिनिधित्व करता है। वह वरिष्ठ समिति की बैठक का सभापतित्व करता है, उसके बाद विवाद में भाग लेता है, तथा वह मत देने का भी अधिकारी होता है।

बरो के प्रशासन के सम्बन्ध में बरो समिति एक मात्र अधिकारिणी होती है। यद्यपि उस पर केन्द्रीय शासन की देखरेख अवश्य रहती है। बरो समिति की शक्ति, उसके अधिकार व उसके कर्तव्यों का निर्धारण साधारणतः सामान्य कानून (Common Law) रचनीय रूप से बनाये गये उपनियमों (Byelaws), संसद के विविध अधिनियमों व उनके अन्तर्गत बनाये गये विविध प्रकार के नियमों के द्वारा होता है। केन्द्रीय सरकार का विविध आजाओ द्वारा भी बरो समिति को आंक अधिकार प्रदान किये जाते हैं और उसके अनेक कर्तव्यों का निर्धारण किया जाता है। समिति अपना कार्य अनेक स्थाई व अस्थायी समितियों द्वारा करती है। वित्त समिति, शिक्षा-समिति, निधन सहायता समिति, वृद्धावस्था पेंशन समिति, अग्नि रक्षा समिति, प्रमुख स्थाई समितियाँ होती हैं। विशेष कार्यों के लिये अस्थायी समितियों की नियुक्ति की जाती है। बरो समिति व काउन्टी समिति की सम्मिलित समितियाँ भी होती हैं, जो विशिष्ट मामलों में परामर्शदात्री समिति के रूप में कार्य करती हैं।

बरो समिति का सब प्रकार के मामलों में उपनियम (Byelaws) बनाने का अधिकार होता है, यद्यपि कुछ उपनियमों के लिए केन्द्रीय सरकार की स्वीकृति आवश्यक होती है। वित्त के सम्बन्ध में बरो समिति प्रमुख अधिकारिणी होती है। बरा की सम्पूर्ण निधि जो सम्पत्ति-कर आदि से एकत्रित होती है, बरो समिति की सरकार में रहती है। बरो समिति को खर्च लगाने का तथा बरो की ओर से ऋण लेने का अधिकार होता है। समिति ही सड़कों का निर्माण, जल व्यवस्था में सम्बन्धित कार्य सार्वजनिक स्वास्थ्य, मनोरंजन के साधनों, पार्क व सार्वजनिक भवन की देखरेख करता है। यही शिक्षा की देखरेख व निधनसहायता का प्रबंध करती है। स्थानीय सफाई गृह निर्माण व्यापार आदि पर भी यह अपना नियंत्रण रखती है। समिति व अपने वतनभागी कर्मचारी व अधिकारी हात है, जिनमें निपिक (Clerk) वापाध्यम (Treasurer) अभियंता (Engineer) विश्लेषक (Analyst), मुख्य सिपाही (Chief Constable) तथा स्वास्थ्य अधिकारी (Medical Officer) प्रमुख हैं। इन सबकी नियुक्ति बरो समिति द्वारा की जाती है यद्यपि इन पदों के लिए कोई प्रति योगिता नहीं होती। बरा के शासन प्रत्येक की कुशलता इन्हीं अधिकारियों का ध्यान पर निर्भर करनी है।

लन्दन के स्वशासन की इकाइयाँ

लन्दन नगर निगम—लन्दन में स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था शेष देश के स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था से भिन्न है। यहाँ स्थानीय स्वशासन की तीन प्रमुख इकाइयाँ हैं, जिनमें सबसे छोटा लन्दन नगर निगम (The Corporation of the City of London) है। इस निकाय का क्षेत्र लन्दन नगर का बहुत छोटा सा भाग है, जिसका क्षेत्रफल लगभग एक वर्ग मील का है।

जबहा तब इसके प्रबंध सम्मन्धी सगठन का प्रश्न है इसका प्रशासन प्रमुख एक नगर प्रमुख (Lord Mayor) होता है। उसके अनतिरिक्त तीन अन्य संस्थाएँ इसके प्रशासन की देखभाल करती हैं। प्रशासन की एक संस्था का नाम विशिष्ट सदस्यों का अधिकरण (Court of Aldermen) है। इसमें २६ विशिष्ट सदस्य व एक नगर प्रमुख (Lord Mayor) होता है, जो जीवन भर के लिये चुने जाते हैं। इस अधिकरण के सदस्य लोक भवन के अधिकरण (Court of Commons Hall) के भी सदस्य होते हैं। विशिष्ट सदस्यों का अधिकरण ही नगर प्रमुख का चुनाव उन दो विशिष्ट सदस्यों में से करता है, जिनको लोक भवन के अधिकरण द्वारा चुना जाता है।

विशिष्ट सदस्यों के अधिकरण से अधिक महत्व की संस्था लोकभवन का अधिकरण (Court of Common Hall) है। इसके सदस्यों में विशिष्ट सदस्यों के अधिकरण के सत्र सदस्य तथा नगर की प्रमुख सम्पत्तियों के प्रतिनिधि सम्मिलित होते हैं। इस प्रकार निर्मित यह अधिकरण शरिफ व उन दो विशिष्ट सदस्यों का चुनाव करती है जिनमें से विशिष्ट सदस्य का अधिकरण नगर प्रमुख को चुनता है।

उक्त दोनों अधिकरणों में अधिक महत्व की संस्था लोक-समिति का अधिकरण (Court of Common Council) है, जिसमें नगर के प्रशासन की वास्तविक शक्ति निहित है। इस समिति में दो भी सदस्य हैं, जिनका चुनाव प्रति वर्ष होता है। २६ विशिष्ट सदस्य (Aldermen) भी इसके सदस्य होते हैं। इसी समिति को नगर के प्रबंध के लिये उपनियम (Byelaws) बनाने का अधिकार प्राप्त है। अपने क्षेत्र के पुर्तों व सड़क की देखभाल करना इसका काम है। अनेक सम्पत्तियों पर भी इसका अधिकार होता है। अनेक सम्पत्तियों का वह प्रबंध भी करती है। इसका अपने अधिकारों का क्रियाचित्र करने में पुलिस और दीवानी व फौजदारी के न्यायालय सहायता करते हैं।

लन्दन काउंटी—लन्दन के स्थानीय स्वशासन की दूसरी इकाई लन्दन काउंटी है, जिसका क्षेत्र का क्षेत्रफल लगभग ११७ वर्गमील तथा जिसकी जनसंख्या लगभग ४० लाख है। यह इकाई के प्रशासन का प्रबंध लन्दन काउंटी समिति (London County Council) के हाथ में है। इस समिति में १२४ निर्वाचित सदस्य तथा २० विशिष्ट सदस्य (Aldermen) होते हैं। सदस्य ३ वर्ष के लिये चुने जाते हैं। ये सदस्य अपने-अपने क्षेत्रों में या बाहर में विशिष्ट सदस्यों को चुनते हैं जिनका कार्यका

६ वष का हाता है तथा जिनम स आधे प्रति तीन वष याद अवकाश ग्रहण कर लत ह । सदस्य व विशिष्ट सदस्या स इस प्रकार ल दन काउंटी समिति का निर्माण हाता ह, जिसके द्वारा एक प्रधान (Chairman) चुना जाता है । इस काउंटी समिति क कर्तव्य व अधिकार प्राय वसे ही है, जम अ यत्र वरा काउंटी समिति के हात है । समिति अपने क्षेत्र की सफाई स्वास्थ्य, सडको, पुल, अग्नि सुरक्षा, सावजनिक स्वास्थ्य, गृह निर्माण शिक्षा, मरोरजन गृहा, सावजनिक भेसो, ट्राममार्गों आदि स सम्बन्धित काय के लिये उत्तरदायी है । समिति अपना काय १६ समितियों द्वारा करती है, जिन म १८ साधारण समितियाँ व एक कामकारिणी समिति (Executive Committee) है जिसके सदस्य उक्त १८ समितियों के प्रधान होते है ।

मेट्रोपोलीटन बोरो—ल दन के स्थानीय स्वशासन की तीसरी इकाई बोरो (Metropolitan Borough) है । ल दन काउंटी के अन्तर्गत ऐसे २८ बोरो है तथा उन पर ल दन काउंटी समिति की देखरेख रहती है । इका प्रत्येक भी समितियों द्वारा शासित है । इनके अधिकार व कर्तव्य बोरो समिति व अधिकारो व कर्तव्यो से कम होत है । इनका काय मुख्य सडका का निर्माण व उनकी मरम्मत करना तथा अपने क्षेत्र म सफाई, स्वास्थ्य प्रकाश, शिक्षा आदि की व्यवस्था करना होता है । समीप म, म इकाइया ल दन काउंटी समिति के पूरक की तरह काय करती है तथा उन म कायों म काउंटी की सहायता करती ह जो काउंटी के कायक्षेत्र के होत हैं ।

उक्त तीन सस्थाओ के अतिरिक्त एक अन्य इकाई भी है, जिसे मेट्रोपोलीटन (Metropolitan London) कहा जाता ह । इसके विषय म ध्यान देन का बात यह है कि इस इकाई का स्थानीय प्रशासन से कोई सम्बन्ध नहीं है और न इसका कोई प्रत्येक कारिणी समिति ही है । इस इकाई का सम्बन्ध केन्टल पुलिस प्रशासन व शांति एवं व्यवस्था बनाय रखन के काय से है ।

ऊपर क विवरण से जैसा हमने देता, स्थानीय स्वशासन की इकाइया क प्रकार की ह । इसके अतिरिक्त यह भी स्मरणीय ह कि ग्रेट ब्रिटेन के तीना प्रमुख प्रदेश —इंग्लण्ड व वेल्स उत्तरी आयरलण्ड तथा स्कॉटलण्ड म उनका टाचा एक सा नहीं है तथा उनके नामा मे भी भिन्नता पाई जाती है । उदाहरण के लिये इंग्लण्ड म सब से छोटी इकाई परिश है जो ग्रामीण जिल का एक भाग हाता है । उत्तरी आयरलण्ड म नगर आयोग (Town Commission) नाम की भी एक इकाई हाती है, जिसका प्रबंध नगरायुक्त (Town Commissioner) करता है । ल दन म, जसा हमने देखा, स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था दोष देन स जलग ही तरह की है । नीचे की तालिका से सम्पूर्ण ब्रिटेन क स्थानीय स्वशासन की इकाइया की प्रत्येक समितिया का टाचा पता हो जायेगा ।¹

¹ For reference please see Britain An Official Handbook 1963 edition pp 71-72 The figures for England and Wales are excluding the County of London

इंग्लैण्ड व वेल्स

काउंटी समितियाँ (County councils)	६१
काउंटी बरो समितियाँ (County borough councils)	८३
नॉन काउंटी बरो समितियाँ (Non county borough councils)	३१८
नगरीय जिला समितियाँ (Urban district councils)	५६४
ग्रामीण जिला समितियाँ ^१ (Rural district councils)	४७४
परिश समितियाँ (Parish councils)	लगभग ७७००
परिश सभायें (Parish meetings)	" ३३००

उत्तरी आयरलैण्ड

काउंटी समितियाँ (County councils)	६
काउंटी बरो समितियाँ (County borough councils)	२
बरो समितियाँ (Borough councils)	१६
नगरीय जिला समितियाँ (Urban district councils)	२५
नगर आयुक्त (Town commissioner)	१
ग्रामीण जिला समितियाँ (Rural district councils)	६१

स्कॉटलैण्ड

काउंटी समितियाँ ^२ (County councils)	३३
नगर समितियाँ (Town councils)	१६८
(क) नगर काउंटियाँ (City counties)	४
(ख) बड़े बरो (Large burghs)	२०
(ग) छोटे बरो (Small burghs)	१७४
जिला समितियाँ (District councils)	१६६

लंदन नगर

लंदन काउंटी समिति (London county council)	१
लंदन नगर निगम (Corporation of the City of London)	१
केन्द्रीय बरो समितियाँ (Metropolitan borough councils)	२८

प्रबन्धकारिणी समितियों का निर्माण

स्थानीय स्वशासन की विविध द्वायों के प्रसंग में यद्यपि मोटे रूप में हम यह दख चुके हैं कि प्रत्येक प्रकार की इकाई की प्रबन्धकारिणी समिति का निर्माण कमे होना है तथा उसके प्रमुख कर्तव्य क्या हात हैं, फिर भी समष्टि रूप में प्रबन्धकारिणी समितियाँ पर इन विषयों के सम्बन्ध में विचार करना भी उपयोगी होगा। जहाँ तक

^१ This figure is including the Isles of Scilly

^२ County councils are combined for certain purposes

इन समितियों के निर्माण का प्रश्न है, इन समितियाँ में कुछ अवतलिक निर्वाचित सदस्य व कुछ समितियों में सदस्यों द्वारा निर्वाचित विशिष्ट सदस्य होते हैं। उनका एक प्रधान होता है, जिसका कार्य समितियों का सभापतित्व करने के अतिरिक्त नगर की आर से विविध अवसरों पर उसका प्रतिनिधित्व करना होता है। इंग्लैंड व वेल्स तथा आयरलैंड के अधिकांश बड़े नगरों में प्रधान मयर (Mayor) कहलाता है। लंदन नगर व कुछ अन्य महत्वपूर्ण नगरों में उसे लाड मेयर कहा जाता है। स्कॉटलैंड की काउंटियों में उसे कंवीनर (Convener) तथा बर्गों (burghs) में उप प्रोवोस्ट (Provost) या लाड प्रोवोस्ट (Lord Provost) कहा जाता है।

समिति के सदस्य के पद का कार्यकाल माधारणतः तीन वर्ष व विशिष्ट सदस्य के पद का कार्यकाल माधारणतः छह वर्ष होता है। किन्हीं इकाइयों में सम्पूर्ण समिति एक साथ अवकाश ग्रहण करती है, तो किन्हीं में उनके निर्वाचन प्रति वर्ष होते हैं, क्योंकि उनमें सदस्यों में से एक तिहाई प्रति वर्ष अवकाश ग्रहण करते हैं। स्थानीय निकायों के निर्वाचन की व्यवस्था १९४६ के जा प्रतिनिधित्व अधिनियम (Representation of the People Act 1949) के अनुसार है। इस क़ानून के अनुसार वह व्यक्ति मतदाता हो सकता है, जिसकी आयु निश्चित दिनांक पर २१ वर्ष या उससे अधिक हो तथा जो सम्बन्धित क्षेत्र का निवासी हो या कम से कम १० पौंड वार्षिक लगान की भूमि या अन्य सम्पत्ति का स्वामी या विरायेदार हो। उत्तरी आयरलैंड में मतदाता के लिए यह भी आवश्यक है कि वह या तो बड़ा पदा हुआ हो या वह ममुक्त राज्य में सात वर्ष से लगातार रह रहा हो।

स्थानीय निकायों के कार्य

माधारणतः स्थानीय निकायों का कार्य उन माधारण समाज सेवाओं का सम्पादन करना है, जिनके लिए किसी संसदीय क़ानून के अन्तर्गत यह व्यवस्था की गई हो कि उन सेवाओं का सम्पादन स्थानीय निकायों द्वारा किया जायगा। इनके अतिरिक्त स्थानीय निकाय के अनेक कार्य भी करते हैं, जिनके लिए उन्हें समय समय पर केन्द्रीय सरकार के विविध विभाग आदेश देने रहते हैं अथवा जिनके लिए स्थानीय निकाय अपने कार्यक्षेत्र की सीमा के अन्तर्गत स्वयं यह निश्चय करते हैं कि वे उन्हें करें।

प्रत्येक निकाय का दायित्व उसके प्रकार पर निर्भर करता है। उदाहरणार्थ इंग्लैंड व वेल्स में सब बड़े समितियाँ प्रायः सर्वोद्देश्यीय (all purpose) समितियाँ होती हैं, जब कि काउंट्री समितियाँ तथा काउंट्री जिन्ना समितियाँ पर निश्चित व विशिष्ट कार्यों का ही दायित्व होता है। काउंट्री समितियाँ प्रायः पुलिस, अग्नि व नागरिक रक्षा की व्यवस्था का कार्य करती हैं तथा जिला समितियाँ केवल सफाई, प्रकाश, पानी आदि की व्यवस्था का ही कार्य करती हैं। अनेक निकाय नगर तथा ग्राम नियोजन का कार्य तथा शिक्षा, स्वास्थ्य व समाज कल्याण का कार्य भी करते हैं। परिणामस्वरूप के कार्य विलक्षण माधारण प्रकार के होते हैं। स्कॉटलैंड में काउं

दिया की नगर समितियाँ सब मधोहोस्थीय समितियाँ हैं। उत्तरी आयरलैण्ड के निकायो के काय प्राय वैसे ही हैं, जसे इंगलण्ड व वेल्स के निकायो के ह, पर वहाँ स्थानीय निकाय प्राय पुलिस, अग्नि व नागरिक रक्षा का काम नहीं करत।

लन्दन बाउन्टी समिति व केन्द्रीय बरो समितियों के काय का विभाजन इस प्रकार का है कि स्थानीय रूप स प्रपञ्च के योग्य विषय बरो समितियों के अधीन तथा पूरे लन्दन की दृष्टि स समष्टि रूप स प्रपञ्च योग्य विषय लन्दन बाउन्टी समिति के अधीन रहते हैं। लन्दन नगर निगम यद्यपि सब उद्देश्यीय निकाय नहीं है, क्योंकि शिक्षा आदि का काय वहाँ भी लन्दन बाउन्टी समिति द्वारा किया जाता है, पर स्थानीय महत्व के अय सब काय अपन क्षेत्र म वह स्वय ही करता है।

स्थानीय निकायो के कार्यों की मोट रूप स तीन भागों म बाँटा जा सकता है पहले प्रकार के काय वे हैं, जिन्ह वातावरण सम्बन्धी (environmental) काय कहा जाता है तथा जिनमे सफाई, प्रकाश, पानी की व्यवस्था जसे काय सम्मिलित होते हैं। दूसरे प्रकार के काय वे हैं, जिन्ह सुरक्षा सम्बन्धी (protective) काय कहा जाता है तथा जिनके अन्तर्गत अग्नि-सेवा, पुलिस सेवा तथा नागरिक रक्षा मवा जैसे काय आत है। तीसरे प्रकार के काय वे आत हैं, जिन्ह वैयक्तिक (personal) काय कहते हैं तथा जिनमे स्वास्थ्य, शिक्षा, शृह निर्माण आदि अमे काय सम्मिलित होते हैं। कुछ स्थानीय मस्थाय व्यापार-काय भी करनी हैं तथा यातायात, संचार, बन्दरगाहा की व्यवस्था आदि लाभ प्राप्ति के आधार पर करती है। पर ऐसा अब बहुत कम होता है।

स्थानीय निकायो की अर्थ-व्यवस्था

स्थानीय निकायो की आय के साधनो मे सबसे प्रमुख राजकीय अनुदान है, जो उन्हें केन्द्र से प्राप्त होता है। इसके अनिरिक्त स्थानीय बरो, ऋणो, व्यापारिक आय, किराये, शुल्क आदि अय अनेक साधनो से भी उनकी बहुत कुछ आय होती है। स्थानीय निकायो के व्यय का लगभग एक तिहाई भाग प्राय सरकारी अनुदान से पूरा होता है तथा इंगलण्ड व वेल्स तथा स्कॉटलैण्ड मे यह अनुदान इकट्ठा दिया जाता है, जब कि उत्तरी आयरलैण्ड म यह अनुदान विषय वार निश्चित किया व दिया जाता है। स्थानीय बरो म वे कर सम्मिलित होते हैं, जिन्ह स्थानीय निकाय भूमि व भवनो के मालिक व किरायेदारो पर लगाने है। स्थानीय निकायो के लगभग एक तिहाई व्यय की पूर्ति स्थानीय बरो द्वारा होती है। प्राय सभी महत्वपूर्ण निकाय केन्द्रीय सरकार की अनुमति से ऋण ले सकने हैं तथा अपने बडे बडे व्ययों की पूर्ति कर सकते हैं। निकायो की अर्थव्यवस्था पर निकायो की समितियों का नियन्त्रण रहता है तथा उनके द्वारा किये हुए आय व्यय का निरीक्षण सरकारी निरीक्षक द्वारा किया जाता है।

स्थानीय स्वशासन के सुधार के सुझाव

स्थानीय स्वशासन की समस्याओ के वर्तमान ढाँचे के अस्तित्व मे आने के बाद से स्थिति बदल गई है। देश की आबादी बहुत कुछ बढ़ गई है। स्थानीय निकायों के

कार्यों का क्षेत्र भी लगातार बढ ही रहा है तथा अब वे अनेक ऐसे कार्य भी करने लग हैं, जिनका महत्व केवल स्थानीय ही नहीं है, बरन् जिनका महत्व राष्ट्रीय है। जनसंख्या की वृद्धि तथा कार्यक्षेत्र की व्यापकता के कारण, यह अनुभव किया गया है कि स्थानीय स्वशासन व ढांचे में परिवर्तन होना आवश्यक है। परिणामस्वरूप सन् १९५७ में एक राजकीय आयोग (Royal Commission) की नियुक्ति बृहत्तर लन्दन के स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था पर विचार करने के लिए तथा उसके कुछ ही समय बाद दो स्थानीय स्वशासन आयोग (Local Government Commission) इंग्लैंड व वेल्स के स्थानीय स्वशासन के सुधार के विषय में प्रतिवेदन देने के लिये नियुक्त किये गये। पहले आयोग के प्रतिवेदन में यह सुझाव दिया गया कि स्थानीय स्वशासन की मूल इकाई बृहत्तर लन्दन में बगे हा तथा उसकी जनसंख्या १००,००० से २५०,००० के बीच की हो। इस आयोग ने यह सुझाव भी दिया कि बृहत्तर लन्दन के लिए एक समिति हो, जो उन कार्यों का सम्पादन करे, जिनका सम्पादन वरी अलग अलग जल्दी तरह से न कर सकत हो। सरकार द्वारा ये सुझाव मान लिये गये ह तथा इस सम्बन्ध में वह नया व्यवस्थापन इस ध्येय से प्रस्तुत करना चाहती है कि नई व्यवस्था सन् १९६५ से प्रारम्भ हो जाये। इंग्लैंड के लिये नियुक्त किये गये आयोग ने भी अपना प्रतिवेदन कुछ भाग के विषय में अन्तिम रूप से दे दिया है, तथा कुछ के विषय में उसने अस्थाई सुझाव दे दिये हैं। वेल्स के लिये नियुक्त आयोग ने भी अपना प्रतिवेदन दे दिया है तथा उसके प्रतिवेदन का सार यह है कि बड़े-बड़े निकायों का निर्माण किया जाय, जिससे उनकी सरया घटे और कार्य कुशलता रहे। पर सम्पूर्ण व्यवस्था का अन्तिम रूप दिये जान से पहले आयोगों की वर्तमान स्थानीय निकायों व अन्य सम्बन्धित संस्थाओं से परामर्श करना है तथा जब व अपने अन्तिम प्रतिवेदन ब्रिटीश सरकार को दे देंगे, तब इस विषय में राजकीय आयोग द्वारा कोई कार्यवाही हो सकत है।

SELECT READINGS

Barley	British Parliamentary Democracy
Herman	English Local Government
Finer	Local Government in England and Wales
Jackson	The British Constitution
Jennings	The Development of Local Government
Robson	A History of Local Government
Smellie	The English Local Government System
Warren	

खण्ड २

संयुक्त राज्य अमेरिका

अमेरिका के संविधान का विकास व स्वरूप

“हमारा यह अदल निश्चय है कि मृतकों का मरना व्यर्थ नहीं जायेगा। ईश्वर के अधीन इस जाति में स्वतन्त्रता का नया जन्म होगा और ऐसी सरकार जो जनता की होगी, जनता के द्वारा होगी तथा जनता के लिये होगी, इस पृथ्वी से समाप्त नहीं होने पायेगी।”

—अब्राहम लिंकन

अमेरिका का वर्तमान संविधान सन् १७८६ का संविधान कहलाता है। पर उसका यह संविधान यथायथ नहीं बन गया, वरन् उसके पीछे उन लगभग १५० वर्षों का इतिहास है, जिनमें इंग्लैण्ड व यूरोप की एक बहुत बड़ी जनसंख्या अमेरिका के महाद्वीप पर बसी और फिर उसने अपने का स्वतन्त्र घोषित करके धीरे-धीरे अपने नये राष्ट्र के संवैधानिक ढाँचे का निर्माण किया और उसे वर्तमान रूप दिया। प्रस्तुत अध्याय में हम उसके विकास की प्रक्रिया व उसके स्वरूप का ही अध्ययन करेंगे और यह देखेंगे कि किस प्रकार विकास के विविध स्तरों से होकर अमेरिका के संविधान ने अपना वर्तमान स्वरूप धारण किया तथा उसके वर्तमान स्वरूप की क्या-क्या विशेषताएँ हैं।

अमेरिका के संविधान का विकास

उपनिवेश निर्माण

इंग्लैण्ड व यूरोप से इतनी बड़ी संख्या में लोगों के वहाँ जाकर बसने के अनेक कारण थे। पर उनमें सबसे प्रमुख कारण जीविकोपार्जन था। सत्रहवीं शताब्दी के प्रारम्भ में यूरोप की एक बड़े आर्थिक संकट का सामना करना पड़ा था। असह्य जनता की बेकारी का शिकार होना पड़ा था। दुर्भाग्य से फलें भी लगातार खराब होती रहीं। फलतः यूरोप के बहुसंख्यक लोग अपनी जीविका कमाने के लिये अमेरिका के महाद्वीप में शरण लेनी पड़ी। घम मम्ब की गडबडी के कारण भी अनेक लोग अमेरिका में बसने के लिये गये। जेम्स प्रथम के समय में अनेक प्यूरिटन लोग (Puritans) इंग्लैण्ड छोड़कर इसलिये हालैंड में जा बसे थे कि वहाँ के स्वतन्त्रता पूर्वक अपने धर्म का पालन कर सकेंगे। बाद में उन्होंने भी यही ठीक समझा कि वे अमेरिका के नये जगत में जा बस। परिणामस्वरूप वे सब प्लाईमाउथ में जा बसे।

चाल्म प्रथम के समय में धार्मिक अत्याचार के और अधिक बढ़ जाने के कारण भी बहुत से प्यूरिटन लोग अमेरिका गये और मसाचुसेट्स में बस गये। अनेक अंग्रेजी कथोलिक लोगों ने भी अमेरिका को अपना घर बनाया और मैरीलैण्ड में बस गये। क्रॉमवेल की विजय के बाद राजा के पक्षपाती अनेक कैवलियर लोग भी भय के मारे इंग्लैण्ड छोड़ गये तथा वर्जिनिया में जा गये। प्रारम्भ में अमेरिका में अधिकांश लोग इंग्लैण्ड से ही आकर बसे। पर बाद में जमनी, आयरलैण्ड, स्कॉटलैण्ड, स्विट्जरलैण्ड, फ्रांस, पुर्तगाल व स्पेन आदि से भी विविध कारणों से अमर्य लोग अमेरिका गये और उसके विविध प्रदेशों में बस गये। योरोप के लोगों का यह अभियान बहुत दिनों तक चलता रहा। परिणामस्वरूप अमेरिका की जासूरया जो सन् १६६० में लगभग ढाई लाख थी, बढ़कर सन् १७७५ में लगभग दस गुनी अर्थात् पच्चीस लाख हो गई।

जो लोग इंग्लैण्ड से आये, वे स्वभावतः अपनी भाषा के साथ साथ अपनी संस्कृति, अपनी परम्परा तथा स्वतन्त्रता, स्वशासन व जीवन सम्बन्धी विविध प्रकार के विचार लाये। यूरोप के देशों से आये हुए लोग भी उनके साथ घुने मिले तथा सब प्रकार के लोगों के घुलन मिलने से एक नये प्रकार की संस्कृति का उदय हुआ, जिसमें इंग्लैण्ड व यूरोप दोनों की संस्कृतियों का सम्मिश्रण हुआ था। एक मुख्यस्थित देश से आये हुए लोग होने के कारण अधिकांश लोग व्यवस्थाप्रिय थे, अतः सभी ने यह आवश्यक समझा कि उपनिवेशों की स्थापना के लिये इंग्लैण्ड की मातृ सरकार से विधिवत् आज्ञा प्राप्त हो जाये। इंग्लैण्ड के राजा ने तत्सम्बन्धी आज्ञा का प्रपत्र (Charters) के रूप में विविध प्रकार के व्यक्तियों को व समस्याओं को प्रदान किया। ये प्रपत्र कभी व्यापारिक कम्पनियों का, कभी विशेष व्यक्तियों का तथा कभी अन्य उपनिवेश स्थापना करने वालों को दिये गये। परिणामस्वरूप अमेरिका में उपनिवेशों की स्थापना का दौर चला और १७७६ तक अमेरिका में अलग-अलग १३ ऐसे उपनिवेशों की स्थापना हो गई, जो अपने आन्तरिक मामलों में स्वशासित होते हुए भी इंग्लैण्ड के आधिपत्य में थे।

इस प्रकार जिन उपनिवेशों की स्थापना अमेरिका में हुई, वे मुख्यतः तीन प्रकार के थे। पहले प्रकार के उपनिवेश वे उपनिवेश थे, जो राजकीय या राजपुत्र के उपनिवेश (Royal or Crown Colonies) कहे जाते थे। दूसरे प्रकार के उपनिवेश वे उपनिवेश थे, जो स्वामित्व पर आधारित थे तथा जिन्हें स्वामित्व उपनिवेश (Proprietary Colonies) कहा जाता था। उपनिवेशों का तीसरा प्रकार उन उपनिवेशों का था, जिन्हें प्रपत्र उपनिवेश (Charter Colonies) कहा जाता था। इन सब प्रकार के उपनिवेशों के स्तर में यद्यपि थोड़ा बहुत अंतर था, पर सब की सामान्य बात यह थी कि वे अपने आन्तरिक मामलों में पर्याप्त रूप से स्वतंत्र थे और उनके परराष्ट्र सम्बन्धी मामलों व सेवा सम्बन्धी मामलों का संचालन इंग्लैण्ड की सरकार द्वारा होता था।

स्वतंत्रता की ओर

नये स्थान पर जाकर बसने की नयी समस्याओं को हल करने के बाद साधारण भरण पोषण की समस्याओं से उपनिवेशों के निवासियों का जस जसे छुटकारा मिलता गया, उनमें सामाजिक व राजनितिक चेतनता आती गई तथा वहाँ के लोग भावनात्मक दृष्टि से इंगलैण्ड से दूर होत गये। उनमें पूर्ण स्वतंत्रता पर आधारित पूर्ण स्वशासन की इच्छा प्रबल होने लगी तथा इंगलैण्ड का नाममात्र का आधिपत्य भी उन्हें खटकने लगा। जिस इंगलैण्ड के अधिकार पत्रों द्वारा उपनिवेशों की स्थापना हुई थी, वे ही उपनिवेश उसकी सत्ता की उपेक्षा कर, यह बात इंगलैण्ड के लिये असह्य होता स्वाभाविक था। परिणामस्वरूप एक ओर यदि उपनिवेशों ने अपने को इंगलैण्ड की सत्ता से अलग करने का प्रयत्न किया तो दूसरी ओर इंगलैण्ड की राजसत्ता ने उसे अपनी ओर खींचकर अपने आधिपत्य की ओर अधिक दर्शाने का प्रयत्न किया। उदाहरणार्थ, सन् १७६३ में इंगलैण्ड व फ्रांस के सातवर्षीय युद्ध के समाप्त होने पर इंगलैण्ड की सरकार ने इस बात का प्रयत्न किया कि अधीनस्थ उपनिवेशों को क कारण अमेरिका के उपनिवेश भी इस युद्ध का व्यय वहन करने में भागी बन और उपनिवेशों की रक्षा व शासन प्रबंध में होने वाला व्यय का भी कुछ भार स्वयं उठाये। व्यापार सम्बन्धी कानूनों को भी बढ़ा करने के प्रयत्न किये गये। परिणाम यह हुआ कि जितनी अधिक कठोरता इंगलैण्ड की ओर से बरती गई, उतनी ही अधिक अमेरिका के उपनिवेश इंगलैण्ड से दूर होत गये तथा इंगलैण्ड की ओर से की गई कठोरता की प्रतिक्रिया के कारण अमेरिका व नवीन राष्ट्र का उदय स्पष्ट होता गया।

इंगलैण्ड की ओर से बरती गई कठोरता का विरोध बढ़ा। उन कानूनों का गुहार करने के लिये या उन्हें समाप्त करने के लिये उपनिवेशों की ओर से आवाज उठी और यद्यपि उस समय इंगलैण्ड से पूर्ण सम्बन्ध विच्छेद की बात की कल्पना भी नहीं की जा सकती थी तथापि उस आवाज के माध्यम से व्यक्ति की स्वतंत्रता व मनुष्य के अधिकारों के विचार की अत्यधिक बल मिला। इंगलैण्ड के कठोर कानूनों का विरोध जनता की आवाज बन गया तथा मैसाचुसेट्स में साम (Sam) व जॉन आदम्स (John Adams) और वर्जीनिया में पैट्रिक हेनरी (Patrick Henry) व थॉमस जफरसन (Thomas Jefferson) जैसे नान्तिकारियों ने उन आवाजों की ओर तुल्य बनाया। परिणाम यह हुआ कि अवांछनीय कानूनों व आगामी का विरोध जानबूझ कर हुआ। इंगलैण्ड की सरकार की ओर से यह स्वाभाविक था कि अमेरिका के लोगों के द्वारा किये हुए विरोध को कठोरतापूर्वक दबाया जाय। जब जाँजे तृतीय ने सन् १७६० में राजनिहासन सभा बनाई, तो विशेष दोष देने में उसने और भी अधिक कठोरता दिखाई तथा उसकी यह कठोरता ही अमेरिका व इंगलैण्ड के सम्बन्ध विच्छेद का कारण सिद्ध हुई। दोनों पक्षों में समझौते के नये

प्रयत्न असफल सिद्ध हुए तथा सन् १७७६ तक ऐसी परिस्थिति आ गई कि उपनिवेश के लोगो के समक्ष केवल यही विकल्प रह गया कि या तो वे इंग्लैण्ड की सरकार व समझ पूर्णतः अपन घुटन टक दें या फिर सुलकर उसके विरुद्ध प्रान्ति कर। अमरिका के उपनिवेशो के लोगो ने इंग्लैण्ड के विरुद्ध प्रान्ति का ही निश्चय किया तथा जॉर्ज वाशिंगटन (George Washington) के योग्य नेतृत्व में वे अपनी स्वतंत्रता के लिय लड़े और अंत में ४ जुलाई सन् १७७६ को उनकी ओर से वह उद्घोषणा की गई, जिसे स्वतंत्रता की उद्घोषणा कहा जाता है। इस घोषणा का आधार यह विद्वान था कि सब व्यक्ति स्वतंत्र उत्पन्न होते हैं तथा उन्हें उसी प्रकार स्वतंत्र रहकर जीवन रहन बा, अपनी स्वतंत्रता का उपभोग करने का और अपने सुख की साधना करने का अधिकार है। घोषणा द्वारा लोकतन्त्र व इस मिश्रता को स्पष्ट मायता दी गई कि मनुष्य के अधिकार प्राकृतिक हैं और उन्हें मनुष्य कृत कृत्रिम व्यवस्था द्वारा छीना नहीं जा सकता। व्यक्ति के राजनितिक दायित्वों का आधार केवल उसका स्वीकृति ही हो सकती है तथा यदि कोई सरकार अत्याचार करती है, तो जनता को इस बात का पूरा अधिकार है कि वह उसके विरुद्ध प्रान्ति करके उसे बदल दे। स्वतंत्रता की इस ऐतिहासिक उद्घोषणा में यह स्पष्ट कर दिया गया कि अमरिका के सब उपनिवेश अपने में पूर्ण स्वतंत्र हैं तथा इंग्लैण्ड के राजमुकुट का उन पर नाममात्र का भी आधिपत्य नहीं है। इसके अतिरिक्त वे परस्पर भी एक दूसरे के आधीन न हाकर पूर्ण स्वतंत्र हैं, यह बात भी उस घोषणा में स्पष्ट कर दी गई।

सर्वोच्च व्यवस्था की स्थापना

स्वतंत्रता के इस आंदोलन के प्रारम्भिक चरणों में सामान्य विषयों का प्रबंध महाद्वीपीय कांग्रेस (Continental Congress) द्वारा किया जाता रहा था, तथा उसके अधिकार का कोई संवैधानिक आधार नहीं था। पर बाद में जब युद्ध की सम्भावना बढ़ती ही गई, तो यह आवश्यक समझा गया कि एक ऐसी समिति सरकार बनाई जाय, जिसका आकार स्याई हो तथा जिसकी शक्ति व जिसके अधिकार और अधिक व्यापक हो। १२ जून सन् १७७६ को प्रत्येक उपनिवेश से एक एक सदस्य लेकर एक नई समिति का निर्माण किया गया, जिसका कार्य ऐसे सबग (Confederation) के संविधान पर विचार करना था, जिसके अंतर्गत एक होकर सभी उपनिवेश स्वतंत्रता संग्राम को चला सक तथा आंतरिक व्यवस्था बनाय रख सकें। नवम्बर १७७७ में महाद्वीपीय कांग्रेस ने (जा उस समय तेरह नवीन उपनिवेशीय राज्यों की सम्मिलित संस्था था तथा जिसके द्वारा उस समय सामान्य विषयों के प्रबंध का संचालन किया जाता था) सबग व स्याई संघ के निर्माण सम्बन्धी धाराओं को स्वीकार कर लिया तथा यह निश्चय किया गया कि जब सब राज्य पक्ष-पक्ष उनकी पुष्टि कर दें, तो उसे वाचस्प्य दे दिया जाय। सन् १७८१ तक राज्यों ने

उनकी पुष्टि कर दी। इस प्रकार निम्नित धाराया से अमरीका के संयुक्त राज्यों (United States of America) का पहला लिखित संविधान का निर्माण हुआ।¹

सबसे पहले संविधान का अन्तर्गत एक ऐसी केंद्रीय सरकार की स्थापना की गई, जिसकी शक्ति व जिसके अधिकार निश्चय व सीमित थे। प्रभुसत्ता राज्यों में निहित रखी गई तथा केंद्रीय सरकार की शक्ति व उसके अधिकार सीमित रखे गए। सबके संविधान का उद्देश्य संयुक्त रूप से राज्यों की सम्मिलित प्रतिरक्षा (Defence), उनकी सुरक्षा (Security) उनकी स्वतंत्रता (Liberty) व पारस्परिक कल्याण की साधना की व्यवस्था करना था। संयुक्त राज्यों के सामान्य हितों की साधना के उद्देश्य की पूर्ति के लिये तरह-तरह राज्यों के प्रतिनिधियों की एक प्रतिनिधि कांग्रेस (Congress of Delegates) की स्थापना की व्यवस्था की गई, जिसकी बैठक वार्षिक किये जाना का निश्चय किया गया। प्रतिनिधि कांग्रेस के लिये प्रत्येक राज्य कम से कम दो व अधिक न अधिक सात प्रतिनिधि भेजने का अधिकारों बनाया गया, यद्यपि व्यवस्था ऐसी की गई कि प्रत्येक राज्य के प्रतिनिधि मण्डल का मत एक ही गिना जाये। यह भी व्यवस्था की गई कि किसी प्रस्ताव की स्वीकृति के लिये तेरह राज्यों में से नौ का बहुमत आवश्यक होगा। कांग्रेस का रूप एक सदनीय (Unicameral) रखा गया तथा शक्ति के पृथक्करण के सिद्धांत का पालन उसके अन्तर्गत नहीं किया गया।

सबसे पहले व्यवस्था के अन्तर्गत केंद्रीय सरकार ने राष्ट्र के शासन को सुसंगठित बनाने की दृष्टि से महत्वपूर्ण काम किया तथा उसके क्रिया-कलाप में सघीय प्रणाली के विचार का बड़ा फल मिला। महाद्वीपीय कांग्रेस के विपरीत सबसे की कांग्रेस की शक्तियाँ व उसके अधिकार निश्चित व स्पष्ट थे। उस उन सब विषयों के प्रबंध का अधिकार प्राप्त था, जो सब राज्यों के सामान्य हित के थे। उसे युद्ध की घोषणा करने का व संधि करने का दोस्त सब घों की स्थापना के लिये अपने राजदूतों को भेजने का व अन्य दशा के राजदूतों को अपने यहाँ स्थान देने का अधिकार देना के साथ सम्झौत करने का, मुद्रा जारी करने का, भारतीयों के साथ किये जाने वाले व्यापार पर नियंत्रण रखने का, ऋण लेने का, समुद्री सेना बनाने का, डाकखाने की व्यवस्था करने का तथा राज्यों की फौजों से मिलकर बनी हुई सेना के बड़े अपसरो की नियुक्ति का निश्चित अधिकार प्राप्त था। पर इन सब अधिकारों के होते हुए भी

¹ The Committee "to prepare and digest 'the form of a confederation to be entered into between these colonies, had been appointed on July 12 1776 the day after the Committee to prepare the Declaration of Independence was appointed. The instrument called the Articles of Confederation and Perpetual Union was adopted by the Continental Congress in November 1777 and it formed the first written Constitution of the United States of America."

केन्द्रीय सरकार का यह अधिकार नहीं दिया गया था कि वह जरूर लगा सके और विविध राज्यों के बीच हानि दात व्यापार का नियंत्रण कर सके। मन्त्र की व्यवस्था मन्त्र की धाराओं में हम दात की भी कोई व्यवस्था नहीं की गई थी कि उस दात में जरूर कोई राज्य केन्द्र के आदेशों का पालन न करे, अथवा केन्द्र द्वारा जय दाता के साथ की हुई संधियों के दायित्वों का पालन न करे, ता केन्द्र उसके साथ उचित कार्य नहीं कर सक। मन्त्र की व्यवस्था में राष्ट्रीय कार्यपालिका की स्थापना के विषय में भी कोई व्यवस्था नहीं की गई थी और न उसके अंतर्गत किसी कार्यपालिका का प्रबंध ही किया गया था। याय के क्षेत्र में केन्द्र एक एके अपाल यायतय की स्थापना की व्यवस्था की गई थी, जो केन्द्र को उन मामलों की सुनवाई कर सकता था, जिनका सम्बंध युद्ध काल में समुद्र में की गई गिरफ्तारियां से हो।

संवर्गीय व्यवस्था की असफलता

जिस प्रकार के केन्द्र की स्थापना सवा की व्यवस्था मन्त्र की धाराओं में की गई, उसे युद्ध के पूर्व के समय में अपना दाय करने में अधिक कठिनाई नहीं हुई। युद्ध की आपत्ति के कारण राज्यों में केन्द्र का आवश्यक वित्तीय सहायता प्राप्त होता रही और केन्द्र उसके द्वारा अपना कार्य करता रहा। पर युद्धोत्तर काल में उसका कार्य कठिन हो गया। कर लगाने के अधिकार के न हानि में केन्द्र के पास अपने व्यय को पूरा करने के लिये इसके अतिरिक्त कोई विकल्प न था कि वह राज्यों से सहायता मागे। सहायता देना या न देना राज्यों के हाथ की बात थी और केन्द्र को हम दात का कोई अधिकार नहीं था कि वह सहायता देने के लिये अथवा जय दायित्व का पूरा करने के लिये राज्यों को विवश कर सके। परिणाम यह हुआ कि अनेक राज्यों ने केन्द्र को वह सहायता न दी जा उन्हें दी चाहिए थी। कुछ राज्यों ने उन संधियों के दायित्वों का निर्वाह भी न किया जिन्हें केन्द्र ने जय दातों से दिया था। विविध की सामान्य व्यवस्था के न हानि में अंतराष्ट्रीय व्यापार भी टपक हो गया। बाह्य व अन्तराष्ट्रीय व्यापार के विषय में प्रत्येक राज्य अपने को एक अलग राष्ट्र समझता था तथा उसे चाहता था अपने राज्य के व्यापार का चलता था। मन्त्र की धाराओं के अनुसार अन्तराष्ट्रीय सम्बंधों का संचालन केन्द्र का कार्य था, पर अनेक राज्यों ने बाहरी लोगों से अलग से बातचीत करना प्रारम्भ कर दिया था। जो राज्यों ने अलग से अपनी सेना बना रखी थी और कुछ न तो अपनी नौ सेना का संगठन भी किया था। अनेक प्रकार के भिन्न चल रहे थे और विविध राज्यों में उन्हें विविध ढंग में मान्यता प्राप्त थी। प्रत्येक राज्य अपने अपने यहाँ का प्रशासन अपने अपने राज्य के हितों की साधना की दृष्टि में चलाता था। परिणामस्वरूप पारस्परिक प्रतिस्पर्धा, एक दूसरे के प्रति जलन व राष्ट्रीयता के स्थान पर राष्ट्र शक्ति का बालबाला हो चला था। सब राज्य अपने को अपने में स्वतंत्र राष्ट्र समझते थे तथा सबकी सत्ता का अस्तित्व प्रायः अज्ञात मा हो रहा था। सबकी पाश्चेत्य इस स्थिति का कोई भी उपचार करने में असमर्थ थी।

फिलाडेलफिया सम्मेलन तथा नये संविधान का निर्माण

स्थिति का सुधार करने के लिये सबग की धाराओ में सुधार के प्रयत्न किये गये। पर वे सब प्रयत्न असफल रहे तथा स्थिति ऐसी आ गई कि राज्यों में गृह युद्ध टिडन का भय उत्पन्न हो गया। स्वभाव परिणाम यह हुआ कि केंद्र का गतिशाली बनाने के लिये जावाज उठी। इस जावाज को सबथी वाशिंगटन, हमिंग्टन व मडिसन ने जोर ज्वा उठाया। धीरे धीरे इस बात का पक्ष में ताकमत बढ़ता गया कि केंद्र का राज्यों से कम शक्तिशाली नहीं होना चाहिये। लागू गम्भीरतापूर्वक इस बात पर विचार करने लगे कि केंद्र का गतिशाली बनाने की कोई व्यवस्था की जानी चाहिये। जाज वाशिंगटन ने इस सम्प्रबन्ध में लिखा था कि 'एक राष्ट्र के रूप में हम अधिक दिना तक तब तक जोड़ित नहीं रह सकते जब तक किसी स्थान पर हम एक ऐसी सत्ता का स्थापना न कर, जो उतनी ही शक्ति के साथ सम्पूर्ण सभ में बाँट करे, जितनी शक्ति के साथ राज्यों की सरकार विविध राज्यों में बाँट करती है।'¹ जाज वाशिंगटन का मत धार धीरे जाता का मन हो गया तथा यह निश्चय हुआ कि सब राज्यों के प्रतिनिधियों का एक सम्मेलन बुलाया जाय, जो सबग की धाराओ का उस प्रकार मनोदित कर कि एक पूर्ण गतिशाली राष्ट्रीय सरकार की स्थापना का उद्देश्य पूरा हो सके।

राउ द्वीप (Rhode Island) का छोड़ कर सभी राज्यों से ७३ प्रतिनिधि मंगोदित किये गये, जिन्हें फिलाडेलफिया में होने वाला सम्मेलन में भाग लेना था। सम्मेलन १४ सितम्बर १७८७ का हुआ और उसमें केवल १३ प्रतिनिधियों ने भाग लिया। जाज वाशिंगटन ने सम्मेलन का सभापतिपद लिया। बाय प्रणाली के विषय में सम्मेलन ने निश्चय लिया कि प्रस्तावों पर निर्णय मतदान द्वारा किये जायें, जिसमें प्रत्येक राज्य को एक मत देने का अधिकार हो तथा बहुमत द्वारा समर्थित प्रस्ताव विधिवत् पारित समझ जायें। निश्चय यह भी किया गया कि सम्मेलन की बायवाही गुप्त रखी जाय।

सम्मेलन का आयोजन भूतत इसलिये किया गया था कि वनमान सबग की व्यवस्था से सम्प्रचित धाराओ को मनोदित करके ऐसा बनाया जाय कि प्रस्तुत कठिनाइयों का समाधान हो सके। पर सम्मेलन में हुए विचार विनिमय से प्रतिनिधियों के समक्ष गीघ ही यह स्पष्ट हो गया कि सबगोंय ढाँचे के सुधार मात्र से बाय नहीं चलेगा तथा यह आवश्यक समझा गया कि एक पूर्णतः नयी नवधानिक ढाँचा तैयार किया जाय, जिसमें सम्प्रामित राज्यों की शक्ति व गतिशाली केंद्र की शक्ति का उचित सामंजस्य हो। सभी ने मिट्टान्तत यह स्वीकार किया कि 'राष्ट्रीय

¹ George Washington wrote, 'I cannot conceive that we can exist long without having lodged somewhere a power which will pervade the whole Union in as energetic a manner as the authority of State governments extends over the several States'

सरकार की शक्तियाँ व उसके कर्तव्य चूँकि नवीन, सामान्य तथा व्यापक हान हैं, सावधानी से उनका पूर्ण निश्चय व प्रणन होना आवश्यक है, जब कि सभ्य सभ्य कृत्यों व शक्तियों को राज्यों का समझा जाना चाहिये।" इस प्रकार यद्यपि राज्यों की स्थिति के महत्व का औचित्य सभी ने स्वीकार किया फिर भी जसा कार (Carr) ने कहा है, यह सभी ने आवश्यक समझा कि केन्द्र को "मुद्रा बनाना, नोट जारी करना, ऋण लेना, डाक व्यवस्था की स्थापना करने, माप तोल की व्यवस्था करने, भारतीय नामलो का संचालन करना, प्रशासन के कार्य के लिये धन का उपयोग करना, संधि व समझौते करने, राजदूतों की नियुक्ति करने, मेना व नौसना का निर्माण करना, सैनिक अधिकारियों की नियुक्ति करने व युद्ध की घोषणा करने" का अधिकार दिया जाय।¹

सम्मेलन लगभग ६ माह चला। अंत में १७ सितम्बर सन् १७८७ को अमेरिका के संयुक्त राज्यों के नये शासन के स्वरूप का निश्चय हुआ तथा सविधान का प्रारूप, जिसमें नये शासन के ढाँचे का वर्णन किया गया था, सभी उपस्थित राज्यों द्वारा स्वीकार किया गया। इसके साथ साथ सम्मेलन ने यह भी निश्चय किया कि सविधान को लागू किये जाने के लिये यह आवश्यक होगा कि १३ में से कम से कम ९ राज्यों के सम्मेलन उस अलग-अलग स्वीकार करें। पर जिस उत्साह के साथ फिनाइलफिया सम्मेलन ने सविधान बनाया था, उसी उत्साह ने उसकी स्वीकृति अलग-अलग राज्यों द्वारा नहीं हुई। सन् १७८७ के अन्त तक केवल ३ राज्यों के सम्मेलनों ने उसे स्वीकार किया। सविधान में की गई प्रशासनिक व्यवस्था का लेकर बड़ा गम्भीर मतभेद चल पड़ा तथा देश दो दलों में विभक्त हो गया। एक दल उन लोगों का था जो सभ के विरोधी (Anti federalists) थे। ये लोग केन्द्र को अधिक शक्तिशाली बनाने के पक्षपाती नहीं थे और चाहते थे कि सब राज्य अधिक से अधिक पृथक् व स्वतंत्र रहें और केन्द्र में उनका एक ढीला मन बन जाये। दूसरा दल उन लोगों का था, जो सभ के समर्थक (Federalists) थे। ये लोग एक ऐसे सभ की स्थापना के पक्षपाती थे जिसमें राज्य को स्वशासन का अधिकार हो, पर जिसमें केन्द्र भी पर्याप्त शक्तिशाली हो। उक्त सविधान का विरोध इस आधार पर भी किया गया कि उसमें अधिकार पत्र (Bill of Rights) की व्यवस्था नहीं की गई थी तथा इस कारण यह सम्भव था कि लोगों की स्वतंत्रता सुरक्षित न रह सके।

सभ विरोधियों व सभ समर्थकों का यह विवाद काफी समय तक चलता

¹ As Carr in his *American Democracy in Theory and Practice* observes it was considered necessary to empower the centre 'to coin money issue paper currency borrow money establish a postal system fix standards of weights and measures regulate Indian affairs and appropriate funds to meet governmental costs negotiate treaties send and receive ambassadors raise and equip an army and a navy appoint officers in these armed services and declare war

रहा। सावजनिक गठनों व समाचार पत्रों द्वारा दोनों ओर की बातों को जनता तक पहुँचाने के लिये धुआधार प्रचार किया गया। अन्त में मध्य व समदलों ने इस बात को स्वीकार किया कि संविधान में अधिकार पत्र (Bill of Rights) की व्यवस्था होना आवश्यक है। इसके लिये उन्होंने यह घोषणा की कि अधिकार पत्र की व्यवस्था नई सरकार की स्थापना के बाद तुरन्त कर दी जायगी। अपनी इस घोषणा को उन्होंने संविधान में १० नये संशोधन वगैरे प्रस्तावित भी कर दिया। परिणामस्वरूप कुछ और राज्यों ने भी राष्ट्रीय संविधान को स्वीकार कर लिया और २१ जून सन् १७८८ का उम राज्यों की आवश्यक संख्या द्वारा स्वीकार कर लिया गया। मध्य की कांग्रेस ने यह निश्चय किया कि नये संविधान के अनुसार निर्वाचन होकर नई सरकार ४ मार्च, १७८९ से कार्य करना प्रारम्भ कर देगी। परिणामस्वरूप निर्वाचन हुए तथा जॉर्ज वॉशिंगटन के राष्ट्रपतित्व में नये संविधान के अन्तर्गत नई सरकार द्वारा कार्यभार संभालने पर पुराना सदन समाप्त हो गया। आजकल अमेरिका के संयुक्त राज्य में ११ राज्य सम्मिलित हैं, जिनका क्षेत्रफल लगभग ३० लाख वर्गमील है तथा व सभी उसी संविधान द्वारा बँधे हुए हैं, जिसे सन् १७८९ का संविधान कहा जाता है। अमेरिकन लोग अपने इस संविधान का बड़े आदर की दृष्टि से देखते हैं तथा उनकी दृष्टि में यह एक ऐसा जालख है, जिसमें मक्स लर्नर (Max Lerner) के शब्दों में "नींव डालने वाले पूज्यों ने अपनी बुद्धिमत्ता को इस प्रकार भर दिया है जैसे वह किसी पात्र में भर दी गई हो तथा जो उनके लिये ऐसे मिट्टानों का समूह है, जो शाश्वत रूप से सत्य व मानवीय रूप से लागू होने वाले हैं।"¹

अमेरिका के संविधान का स्वरूप

अमेरिका के संविधान का महत्व

इंग्लण्ड के संविधान की तरह ही अमेरिका के संविधान की स्थिति भी मसार के संविधानों में विशिष्ट है। इंग्लण्ड के संविधान की तरह यह भी कुछ दृष्टियों में मसार के संविधानों का अग्रणी है। सर्वप्रथम यह संविधान लिखित संविधान होने की दृष्टि से मसार के संविधानों का अग्रणी है, क्योंकि लिखित संविधान के रूप में यही संविधान सर्वप्रथम मसार के समक्ष आया। लिखित संविधान होत हुए भी अपने लचीलेपन के लिये भी यह संविधान अग्रणी कहा जाता है। संविधान में देश की शासन व्यवस्था के ढाँचे का ही रूप दिया गया है फिर भी संविधान की यह विशेषता रही है कि एक ऐसे देश व राष्ट्र की सम्पूर्ण आवश्यकताओं के साथ उसका

¹ Max Lerner in his *Ideas for the New Age* (1941 pp. 241-42) commending on this new Constitution of the United States of America observes: "Here was the document into which the founding fathers had poured the wisdom as into a vessel which they had sought for was abstracted from its living context and became a set of principles eternally true and universally applicable."

मामुजस्य बात गहा है, जो नमानार शानि की जा अग्रसर हान हात हृषि प्रातः देश से अत्र उद्याय प्रवाह दा हो गया ह तथा इस बात की आवश्यकता कभा न प्रतीत रही हुर है कि इस मन्त्रिधान से काम नहा चल सकता और इमनिय र्म वदन निया जाता चाहिये । अमरिका न संविधान न महत्व र्म प्रकार इस बात में है कि लिमित मन्त्रिधान हान हुा भी यह इतना लचीला मन्त्रिधान रहा है कि वह सन्ततापूर्वक उगी प्रकार विनमित हाता रहा है, जिस प्रकार अमरिका व लोग विकसित होने गये हैं । इंगलण्ड का मन्त्रिधान अनिश्चित होने के कारण सन्ततापूर्वक विकासशील रह पाया है अत्र नि अमेरिका का मन्त्रिधान लिमित होने हुा भी पून सन्तता में विकासशील बना रहा है ।

इसके अनिश्चित शासन के मधीय रूप के प्रयोग की दृष्टि में भी अमेरिका का संविधान समार व संविधानों का अग्रणी है । अमेरिका के मधीय शासन के सपन प्रयोग में पहले प्राप्त यह समझा जाता था कि शासक की यह व्यवस्था प्रायः अतः अशक्त व्यवस्था हाती है । पर अमेरिका के लोग न सबप्रथम सन्ततापूर्वक इसका प्रयोग किया है और मसान का यह दिगला दिया है कि मधीय व्यवस्था के निम्न में यह कहा जाना कि यह शासन की एक अशक्त व्यवस्था है, ठीक नहीं है तथा वास्तविकता इस सम्म में यह है कि इसके माध्यम से विविध राष्ट्रीयताओं के लोग भी एक राष्ट्र के रूप में बँध कर एक साथ बने में नया मिलाकर अपन कल्याण का साधना कर सकन है ।

एक अय दृष्टि में भी अमेरिका का संविधान समार के संविधानों का अग्रणी है । फ्रांसीसी विचारक मोटेस्क (Montesquieu) ने इंगलण्ड के संविधान के नियममग यह कहा था कि उसका जनतन्त्र शक्ति के पृथक्करण के सिद्धांत का व्यवहार में लाया गया है । उसके बाद किसी देश में यदि उसके द्वारा प्रतिपादित उक्त सिद्धांत को प्रयोग में लाना का प्रयत्न किया गया है तो वह अमेरिका है । इसमें सन्देह नहीं कि शक्ति के पृथक्करण के सिद्धांत का प्रयोग अमेरिका में भी उस रूप में सफल नहीं हुआ है जिस रूप की कल्पना मोटेस्क ने की थी, पर फिर भी यह सत्य है कि पर्याप्त रूप में वहा इसका प्रयोग हुआ है । वस्तुतः अमेरिका न अपन यहाँ इसका प्रयोग करके यह स्पष्ट सिद्ध कर दिया है कि इस सिद्धांत का प्रयोग उस रूप में नहीं हो सकता, जिस रूप की कल्पना कभी मोटेस्क ने की थी तथा इस दृष्टि में भी अमेरिका का संविधान विश्व के संविधानों का अग्रणी है ।

आलेख रूप में अमेरिका का संविधान

अपनी उक्त विनिष्पत्ताओं के कारण अमेरिका के संविधान की स्थिति विश्व के संविधानों में विनिष्पत्ता की है तथा उसका अध्ययन भी सबत्र विचार रचि व साथ किया जाता है । आग का पत्तिया में हम उसका स्वरूप की प्रमुख विशेषताओं का ही अध्ययन करग । अमेरिका के संविधान का अध्ययन हम निम्न शीपका में कर सकते हैं

संक्षिप्त व लिखित संविधान—अमेरिका के संविधान का अध्ययन जब हम

जायेग रूप में करने है, तो उसकी नज़रसे मुख्य विशेषता जो हमें दिखाई देती है यह है कि वह एक संक्षिप्त लिखित संविधान है। जैसा ऊपर कहा गया है अमेरिका के संविधान का निमाण लिखित संविधानों के जगत का पहला प्रयोग है। पर इसका तात्पर्य यह नहीं है कि पूर्णतः यह लिखित है, परम्पराओं का इसमें कोई स्थान नहीं है। वस्तुतः किसी संविधान के लिखित या अलिखित बने जान का तात्पर्य यह नहीं होता कि वह पूर्णतः लिखित या अलिखित है और लिखित में परम्पराओं का व अलिखित में संवैधानिक कानून का कोई स्थान नहीं है। किसी संविधान के लिखित बने जाने का तात्पर्य वस्तुतः यह होता है कि उसका अधिकांश लिखित है और किसी संविधान के अलिखित बने जाने का तात्पर्य यह होता है कि उसका अधिकांश अलिखित है। अमेरिका का संविधान इसी अर्थ में लिखित व इंग्लैण्ड का संविधान इसी अर्थ में अलिखित कहा जाता है।

लिखित हान के साथ साथ अमेरिका का संविधान संक्षिप्त भी है। उसके संक्षिप्त होने का कारण यह है कि संविधान निर्माताओं ने यह आवश्यक नहीं समझा कि प्रणामन के ढाँचे की सम्पूर्ण आवश्यक व्यवस्था का वर्णन संविधान में किया जाय, वरन् उ हान आवश्यक केवल यहाँ समझा कि संविधान में प्रणामन के ढाँचे की मुख्य-मुख्य बातें हैं तथा विवरण की बातों का या तो परम्परा द्वारा या प्रणामनित जायाजा द्वारा निपट किया जान के लिय छोड़ दिया जाय। परिणामस्वरूप संविधान निमाताओं ने जो संविधान बनाया है उसमें प्रशासन के ढाँचे की केवल मुख्य मुख्य बातों की ही व्यवस्था दी गई है। यही कारण है कि अमेरिका का संविधान का बलवर बल इतना है कि उन बल रागभंग की मिनट में पटा जा सकता है और भारतीय संविधान की तुलना में आकार की दृष्टि से यह एक अत्यन्त छोटा संविधान है।

संविधान की इस संक्षिप्तता का प्रभाव हम कई दिशाओं में स्पष्ट दिखाई देता है। संविधान की संक्षिप्तता का पहला प्रभाव संवैधानिक ढाँचे पर यह है कि कानूनों व परम्पराओं द्वारा ही उसके रूप का निरूपण होता है। लिखित संविधान होने के कारण संविधान के रूप के अधिकांश का निरूपण जहाँ मूल संविधान या उसके अंतर्गत निर्मित विविध कानूनों के द्वारा होता है वहाँ उसके स्वरूप की अनेक बातों का निरूपण विविध परम्पराओं के द्वारा भी होता है। सीनेट की सीटादृता (Senatorial Courtesy), मध्य रात्रीय नियुक्तियाँ (Recess Appointments) तथा कार्यपालिका के समझौते (Executive Agreements) से सम्बंधित कुछ ऐसी प्रमुख परम्पराएँ हैं जिनका अमेरिका का संवैधानिक ढाँचा में बड़ा महत्वपूर्ण स्थान है। पर हम मध्य में ध्यान देने की बात यह है कि अमेरिका के संवैधानिक ढाँचे में परम्पराओं का बलवर कम तथा कानूनों का बलवर अधिक है। यही कारण है कि परम्पराओं के अस्तित्व के हाते हुए भी हम अमेरिका का संविधान का लिखित संविधान कहते हैं।

संविधान की सक्षिप्तता का एक अन्य प्रमुख प्रभाव यह भी है कि संविधान में बहुत सी आवश्यक बातों की व्यवस्था के विषय में कुछ भी नहीं दिया गया है। उदाहरणार्थ संविधान में वैको के विषय में, वज्रट निमाण के विषय में, कृषि के विषय में, श्रम के विषय में, उद्योग मंचालन के विषय में, शिक्षा के विषय में कुछ भी व्यवस्था नहीं की गई है। इसी प्रकार इस विषय में भी संविधान में कुछ भी नहीं दिया है कि व्यवस्थापिका के भवना के अन्त्यो की क्या शक्तियाँ होगी या दाना भवना में विवाद उत्पन्न होने पर निणय कम होगा अथवा अवधानिक रूप में कार्य करने पर मध के पदाधिकारियों को कसे पदच्युत किया जा सकेगा। इस प्रकार हम देखते हैं कि संविधान में अनेक ऐसी बातें छूट गई हैं, जिनका उसमें दिया जाना अत्यन्त आवश्यक था।

संविधान की सक्षिप्तता का प्रभाव उसके आगामी विकास पर भी पड़ा है तथा उस प्रभाव के तीन परिणाम हम स्पष्ट दिखाई देते हैं। संविधान सक्षिप्त है और उसमें अनेक बातों की व्यवस्था के विषय में कुछ भी नहीं दिया है, इसका पहला परिणाम यह हुआ है कि गायपालिका का महत्त्व बढ़ गया है। अनेक उन बातों के विषय में जिनके विषय में संविधान मौन है समय समय पर गायपालिका का निणय देते पड़े हैं तथा उसके वे गायिक निणय संविधान के अंग बन गए हैं। संविधान की दृष्टि में इन गायिक निणयों का इतना महत्त्व है, कि उनके कारण संविधान को लोग गायधीनो द्वारा निमित्त संविधान कह देते हैं। संविधान की सक्षिप्तता का दूसरा परिणाम निहित शक्तियों के सिद्धान्त (Doctrine of Implied Powers) का आविर्भाव है। सक्षिप्त होने के कारण गायन की अनेक शक्तियों के विषय में संविधान में यह नहीं दिया गया है कि वे शक्तियाँ केन्द्रीय सरकार की होंगी या राज्य की सरकार की होंगी। परिणामस्वरूप यह प्रश्न उठा कि ऐसी शक्तियों को, जिनके विषय में संविधान मौन है वेन्द्र अथवा राज्यों का देने के लिए क्या सिद्धांत अपनाना चाहिए। इस प्रश्न के समाधान के रूप में उस सिद्धान्त का उदय हुआ जिस निहित शक्तियों का सिद्धांत कहा जाता है। इस सिद्धांत का तात्पर्य यह है कि संविधान की व्यवस्था से छूरी हुई शक्तियाँ वेन्द्र अथवा राज्यों का यह स्वरूप दी जानी चाहिये कि उनकी पूर्व निधारित शक्तियों के आधार पर वे विराम निहित ह। इस सिद्धांत का उदय मुख्य गायधीन गायन द्वारा सन् १८०६ में किया हुआ निणय के परिणामस्वरूप हुआ था। संविधान के सक्षिप्त होने का तीसरा परिणाम उस प्रणाली का उदय है, जिसे लाभ प्रदान की प्रणाली (Spoil System) कहा जाता है। अमेरिका का संविधान इस निषय में मौन है कि मध के अधिकारियों को नौकरों में किन दगाओं में हटाया जा सकता है। इस विधि में लाभ उठाने हुए राष्ट्रपतियाँ न यह अर्थ लगाया कि इस सम्बन्ध में राष्ट्रपति अपने विवेक में काम न सकते हैं। अतः ऐसी परिपाटी चल पड़ी कि प्रत्येक नये निर्वाचन के बाद राष्ट्रपति पुराने राष्ट्रपति के समय के उन मधीय अधिकारियों का हटाने लगा जो उसके समय

यक न हो तथा उनका स्थान पर उन नये व्यक्तियों को नियुक्त करने लगा, जो उनके समर्थक हो। इस प्रकार वह प्रणाली चल पड़ी, जिसमें हम राजनतिक लाभ प्रदान की प्रणाली (Spoil System) कहते हैं। इसमें संदेह नहीं कि कार्य-कुशलता की दृष्टि में यह प्रणाली हानिकारक थी, पर इस सम्प्रदाय में संविधान में कुछ बदल दिया होने के कारण यह प्रणाली चल पड़ी। लोक सेवा आयोग की स्थापना के कारण अब स्थिति बदल गई है और अधिकांश मध्यम अधिकारियों की नियुक्ति लोक सेवा आयोग द्वारा संचालित प्रतियोगितात्मक परीक्षाओं के परिणामस्वरूप होती है एवं उन्हें उन निश्चित नियमों के अनुसार ही नौकरी में हटाया जा सकता है जिनका निमाण लोक सेवा आयोग द्वारा किया जाता है तथापि मंत्रिमण्डल के सदस्यों व कुछ उच्च अधिकारियों की नियुक्ति के विषय में अब भी राजनतिक लाभ प्रदान की प्रणाली ही काम में लायी जाती है और इन पदा पर राष्ट्रपति के भरोसा व उनके दल के समर्थकों की ही नियुक्ति होती है।

निमित्त संविधान- आलेख के रूप में अमेरिका के संविधान की रूपरेखा विवक्षित यह है कि यह एक निमित्त संविधान है। निमित्त संविधान से हमारा तात्पर्य उक्त संविधान से होता है जो मूल रूप में किसी संविधान निर्मात्री मंडल ने किसी निश्चित समय पर बनाया था तथा जो केवल विधायक द्वारा ही अस्तित्व में न आया था। जैसा हम पहले कह आये हैं अमेरिका का वर्तमान संविधान राज्या के प्रतिनिधियों की एक समिति द्वारा किन्दाइन्फिया में सन् १७८७ में बनाया गया था। अब उस हम निमित्त संविधान कहते हैं।

इस दृष्टि से अमेरिका का संविधान इंग्लैंड के संविधान से भिन्न है क्योंकि इंग्लैंड का संविधान विकसित संविधानों की श्रेणी में आता है। पर इस सम्बन्ध में हम यह स्मरण रखना चाहिये कि निमित्त व विकसित संविधानों का यह अंतर प्राकारिक न होकर आंशिक है, क्योंकि कोई भी संविधान न तो पूर्णतः निमित्त होता है और न पूर्णतः विकसित। निमित्त संविधानों में विकास का तथा विकसित संविधानों में निर्माण का तत्त्व आवश्यक रूप से रहना है। इंग्लैंड का संविधान विकसित संविधान कहा जाता है क्योंकि किसी संविधान निर्मात्री मंडल ने उस किसी निश्चित समय पर नहीं बनाया तथा वह देश की राजनतिक चेतना के साथ साथ विकसित हुआ है और उसमें बहुत कुछ केवल परम्पराओं पर ही आधारित है। पर इसका तात्पर्य यह नहीं है कि उसमें निर्माण का तत्त्व ही नहीं है। वे अनेक मसदीय कानून भी जिनके द्वारा संविधान के रूप का निर्धारण होता है संविधान के ही अंग हैं और इस कारण यह नहीं कहा जा सकता कि इंग्लैंड के संविधान में निर्माण के तत्त्व का पूर्णतः अभाव है।

इसके विपरीत अमेरिका के संविधान को निमित्त संविधान कहा जाता है क्योंकि उसका निर्माण मूलरूप से किसी निश्चित समय पर एक विधान निर्मात्री समिति द्वारा किया गया था। पर इसका यह तात्पर्य नहीं है कि उसमें विकास

तत्त्व त्रिभुल नहीं है। एक समय पर निम्न होने के पश्चात् अमेरिका के संविधान में भी समय की आवश्यकताओं के अनुसार विकास अवश्य हुआ है तथा उसमें भाषी अनेक परम्पराय विद्यमान हो गई हैं जिनमें संविधान के स्वरूप का निर्धारण होता है। अमेरिका के संविधान का यह विकास परम्पराओं के कारण ही हो रहा है। वरन् कांग्रेस के व्यवस्थापन, संविधान के मंगाना तथा 'यायिक' नियमों के द्वारा भी हुआ है। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि अमेरिका के संविधान के विकास में भाषी प्रायः उही कारणों ने कार्य किया है, जो दोनो इंग्लैंड के संविधान के विकास में कार्य किया है क्योंकि वहाँ भी संविधान का विकास समद्रीय कानूनों, 'यायिक' नियमों व परम्पराओं के द्वारा ही हुआ है। पर दोनों देशों के संविधानों के विकास का प्रक्रिया में एक महत्त्वपूर्ण अंतर यह रहा है कि अमेरिका में विकास परम्पराओं की अपेक्षा विहित कानूनों के माध्यम से अधिक तथा इंग्लैंड में विकास विहित कानूनों की अपेक्षा परम्पराओं के माध्यम से अधिक हुआ है। पर इस अंतर के हानि हुए भी यह निश्चय है कि दोनों ही संविधान विकासशील हैं और दोनों ही अपनी वास्तविक परिस्थितियों के अनुकूल उसी प्रकार विकसित हो रहे हैं, जैसा कोई प्राणि-शरीर होता है। अमेरिका के संविधान की इस विकासशीलता में प्रायः सभी लक्षकों का ध्यान अपनी ओर आकर्षित किया है। उदाहरणार्थ विल्सन ने अमेरिका के संविधान के विषय में कहा है कि हमारा संविधान इंग्लैंड के संविधान से कम चीनी जागता नहीं है।¹ मुनरो के अनुसार संविधान उतना ही लचीला है, जितनी लचीली राष्ट्र की कार्य प्रणाली है। वह स्याइ न होकर प्रगतिशील है वह 'यूटन' के सिद्धांत का वस्तु नहीं है, बल्कि डार्विन के सिद्धांत की वस्तु है। उसके विषय में यह कहा जा सकता है कि प्रत्येक सोमवार का प्रातःकाल, जब सवाच्च 'राय'लय अपना विषय देता है उसमें मंगाना हो जाता है।² ब्राउस ने भी ऐसा ही विचार व्यक्त किया है और कहा है कि 'संविधान के प्रति राष्ट्र की जो भावना है उसके परिवर्तन के साथ साथ अमेरिका के संविधान में भी आवश्यक रूप से परिवर्तन हुआ है।'³

अचल संविधान—जैसे ही अमेरिका के संविधान की एक अन्य विशेषता यह है कि उसका रूप अचल संविधान का है। अचल संविधान से हमारा तात्पर्य उस संविधान में होता है जिसमें परिवर्तन व संशोधन के लिये साधारण व्यवस्था का विधि में भी न एक विशेष प्रक्रिया की व्यवस्था होती है। अमेरिका का संविधान

¹ 'Ours is scarcely less than the British a living and fluid system' —Wilson

² 'Constitution is as flexible as the nation's methods of business. It is not static but dynamic a Darwinian not a Newtonian affair. One might almost say that it is amended every Monday morning when the Supreme Court hands down its decision' —Munroe

³ 'The American constitution has necessarily changed as the nation has changed in the spirit with which men regarded it' —Bryce

ऐसा ही एक संविधान में जिसमें संविधान में संशोधन के लिये उम प्रक्रिया से भिन्न प्रक्रिया प्रयोग में लाई जाती है, जिसके द्वारा साधारण कानून बनाये जाते हैं। वस्तुतः संघीय संविधान के लिये यह अचलता आवश्यक होती है। साधारणतः संघ विविध राज्यों से मिलकर बनता है। विविध राज्यों के मिलन में राज्यों की सत्ता से भिन्न एक दूसरी केन्द्रीय सत्ता का उद्भव होना है। अतः संघीय संविधान राज्यों व केन्द्र के पारस्परिक सम्बन्ध का निरूपण करने वाला जानम्ब होना है। इस प्रकार के आलेख को स्वभावतः संवत्स व पवित्र समझा जाता है और उसमें संशोधन करने की प्रक्रिया साधारणतः ऐसी नहीं रखी जाती कि अत्यधिक सरलता व मनमाने ढंग से उसमें संशोधन कर लिया जायें बल्कि तभी संघीय सरकार व राज्यों की सरकारों द्वारा उसे जादर प्राप्त रहता है। यही कारण है कि संशोधन के नाम पर अमेरिका के संविधान का भा अचल संविधान रखा गया है जिसमें संशोधन करने की प्रक्रिया साधारण व्यवस्थापन की प्रक्रिया से भिन्न है।

जहाँ तक यहाँ के संविधान के संशोधन की प्रक्रिया का सम्बन्ध है, उसके दो भाग हैं और उन दोनों की ही प्रक्रिया ऐसी है कि उनके द्वारा संशोधन सरलता से मनी किया जा सकता है।

संशोधन की प्रक्रिया का पहला भाग संशोधन की प्रस्तावना (Initiation of Amendment) का है। संशोधन का प्रस्ताव प्रस्तुत करने के लिये संविधान में दो विधियों की व्यवस्था है। संशोधन का प्रस्तावित करने की पहली विधि के अन्तर्गत कांग्रेस का यह अधिकार है कि वह संशोधन का प्रस्ताव रख सके। संशोधन का प्रस्ताव कांग्रेस के किसी भी सदन में प्रस्तुत किया जा सकता है पर उसका पारित होने के लिये यह आवश्यक है कि प्रस्ताव दोनों सदन के दो तिहाई बहुमत से पारित हो। संशोधन प्रस्तावित करने की दूसरी विधि कांग्रेस द्वारा बुलाये हुए उस सम्मेलन (Convention) द्वारा संशोधन का प्रस्तावित करने की है जिसमें कम से कम दस राज्यों की संख्या के कम से कम दो तिहाई राज्यों के विधान मण्डलों की प्राथना पर बुलाना चाहिये।

संशोधन की प्रक्रिया का दूसरा भाग संशोधन के पुष्टिकरण (Ratification of Amendment) का है। इस सम्बन्ध में संविधान की पाँचवी धारा में जमी व्यवस्था दी हुई है "संशोधन मत्र प्रचार से इस संविधान का भाग बन जायगा, जब उनका पुष्टिकरण या तो विविध राज्यों के तीन चौथाई के विधान मण्डलों द्वारा या उनके तीन चौथाई के सम्मेलन द्वारा कर दिया जायगा।"¹ इस प्रकार जसा स्पष्ट

¹ Amendments shall be valid for all intents and purposes as part of this constitution when ratified by the legislatures of the three fourths of the several states or by conventions by three-fourths thereof

है संशोधन के पुष्टिकरण के लिये भी दो विधियों की व्यवस्था है। पहली विधि के अनुसार प्रस्तावित होने के बाद संशोधन मंत्र राज्यों को उनके विधान मण्डलों द्वारा पुष्टिकरण के लिये भेज दिया जाता है तथा जब तीन चौथाई राज्यों के विधान मण्डलों द्वारा उसका पुष्टिकरण हो जाता है, वह संविधान का अंग बन जाता है। दूसरी विधि के अनुसार संशोधन का पुष्टिकरण उन विशेष सम्मेलनों द्वारा भी हो सकता है, जो विविध राज्यों में इसके लिये बुलाये जायें। जब विविध राज्यों के तीन चौथाई सम्मेलनों द्वारा संशोधन का पुष्टिकरण हो जाता है, वह संविधान का अंग बन जाता है। इस सम्बन्ध में यह भी स्मरणीय है कि किसी संशोधन प्रस्ताव के पुष्टिकरण के लिये उपर्युक्त दो विधियाँ में से कौन सी विधि प्रयोग में लाई जाय इसका निर्णय करना कांग्रेस के हाथ में है तथा किसी संशोधन के पुष्टिकरण के लिये वही विधि प्रयोग में लाई जाती है, जिसके प्रयोग का निश्चय कांग्रेस करती है।

संशोधन की प्रक्रिया के प्रसंग में यह जान लेना भी अत्यन्त आवश्यक है कि संविधान की प्रथम धारा की नगरी उपधारा के पहले व चौथे उपबन्धों पर किसी संवैधानिक संशोधन का प्रभाव नहीं पड़ सकता और न सम्बंधित राज्य की अनुमति के बिना किसी राज्य को ही सीनेट में प्राप्त उसके समान मताधिकार से वंचित किया जा सकता है। दूसरे शब्दों में ऐसे सभी संशोधन संवैधानिक दृष्टि से अवध हयें, जिनसे संविधान के उपर्युक्त उपबन्धों की व्यवस्था पर प्रभाव पड़ता हो अथवा जिनके परिणामस्वरूप राज्यों को प्राप्त उनके सीनेट के समान मताधिकार पर प्रभाव पड़ता हो।

संशोधन के प्रक्रिया के विषय में जो कुछ ऊपर कहा गया है, उसमें एक बात स्पष्ट है कि उनकी व्यवस्था में सब के इकाई राज्यों का उचित महत्व प्रदान किया गया है तथा इस प्रकार उसे अधिक से अधिक संघीय बनाने का प्रयत्न किया गया है। जसा ऊपर कहा गया है, राज्यों को यह अधिकार प्राप्त है कि वे संविधान के संशोधनों को प्रस्तावित कर सकते हैं और कोई भी संशोधन तब तक पारित नहीं समझा जा सकता, जब तक राज्यों द्वारा उसे अंतिम रूप से स्वीकार न कर लिया जाय। यही नहीं, संविधान में कोई ऐसा संशोधन नहीं किया जा सकता, जिसके द्वारा राज्यों को सीनेट से प्राप्त समान प्रतिनिधित्व से वंचित किये जाने की व्यवस्था की गई हो। इस प्रकार संशोधन सम्बन्धी व्यवस्था में राज्यों को उचित महत्व प्रदान किया गया है तथा उनके समान प्रतिनिधित्व के अधिकार को सुरक्षित रखा गया है और संघीय संविधान के संशोधन की प्रक्रिया भी संघीय ही रखी गई है।

पर इस सम्बन्ध में यह स्मरणीय है कि संशोधन की प्रक्रिया की जो व्यवस्था है, उसमें संशोधन की विधि इतनी लम्बी व पचीसीगीपूर्ण है कि संविधान में संशोधन सरलतापूर्वक नहीं किये जा सकते। परिणामस्वरूप यह भी सम्भव है कि कभी कभी उन परिस्थितियों में भी जब संशोधन अत्यावश्यक हो, संशोधन सम्भव नहीं हो

सकता। संशोधन की प्रक्रिया के इस दाप का अनुभूत और भी अधिक इसलिये होता है कि राज्यों द्वारा संशोधन के पुष्टिकरण के नियमों के समय निर्दिष्ट नहीं किया गया है तथा राज्यों पर इस बात का कोई ज़ोर नहीं है कि उक्त समय की किसी निर्दिष्ट अवधि के भीतर संशोधन का पुष्टिकरण कर देना चाहिए। यदि सब राज्यों की एक चौथाई संख्या भी किसी संशोधन का पुष्टिकरण न करे, अथवा किसी संशोधन को बिना किसी कार्रवाई के डाले रह, तो वह संशोधन बकार हो सकता है। यही कारण है कि आलाचक्क संशोधन की प्रक्रिया के विषय में यह कहते हैं कि उसकी व्यवस्था में अल्पमत का बहुमत से अधिक महत्व दिया है यद्यपि मर्यादात्मक रूप में लोकमत का जहाँ बहुमत का शासन होता है। चूंकि संशोधन की प्रस्तावना कांग्रेस द्वारा दो तिहाई बहुमत से किया जाने की व्यवस्था है अथवा उसका प्रस्तावना दो तिहाई राज्यों द्वारा किया जाने की व्यवस्था है, अतः यह सम्भव है कि यदि कांग्रेस के सदस्यों की संख्या १०० हो, तो ३६ सदस्य किसी भी कितने ही अधिक महत्व के संशोधन की प्रस्तावना पर रोक लगा सकते हैं अथवा संयुक्त राज्य के ११ राज्यों में से केवल १८ राज्य ऐसे संशोधन के प्रस्ताव का रोक सकते हैं। इसी प्रकार चूंकि संशोधन के स्वीकृत प्रस्ताव के पुष्टिकरण के लिये यह आवश्यक है कि यह तीन चौथाई राज्यों द्वारा या तीन चौथाई राज्यों के विचार सम्मेलन द्वारा किया जाय, पुष्टिकरण के लिये भी अल्पमत का महत्व बहुमत की अपेक्षा अधिक है क्योंकि किसी प्रस्ताव के पुष्टिकरण को यदि केवल तरफ़ राज्य न चाहें तो, वह नहीं हो सकता। इसका प्रतिरिक्त संशोधन की प्रक्रिया का एक दोष यह भी बताया जाता है कि न तो संशोधन की प्रस्तावना में और न उसके पुष्टिकरण में जनता का कोई प्रत्यक्ष हाथ है।

अमेरिका के लेखक फिर भी अपने यहाँ की संशोधन प्रणाली का पक्ष लेते हैं। उनका मत है कि अमेरिका के संविधान की संशोधन प्रणाली न तो अधिक कठोर है और न अधिक सरल। अमेरिकन संविधानवत्तावादी का विचार है कि संघीय संविधान की संशोधन प्रणाली ऐसी जानी चाहिए जिसमें संशोधन न तो अत्यधिक सरलता में हो सके और न उसमें अत्यधिक कठिनाई हो हो। जमा महिमा न बढ़ा है अमेरिका के लोग का मत है कि "अमेरिका में संविधान के संशोधन का उक्त उक्त अत्यधिक सरलता के विरुद्ध भी सचेत है, जिसके कारण संविधान को अत्यधिक सरलता से नष्ट किया जा सकता है और उस अत्यधिक कठिनाई के विरुद्ध भी सचेत है जिसके कारण जाने हुए दोष भी दूर न किया जा सके।

राजनैतिक प्रणाली के रूप में अमेरिका का संविधान

जनता का अपना संविधान—राजनैतिक प्रणाली के रूप में अमेरिका का संविधान की सबसे पहली विशेषता यह है कि यह जनता का अपना संविधान है। जमा पहले कहा गया है अमेरिका का संविधान जाना के प्रतिनिधियों द्वारा बनाया गया है तथा जनता उस सदियों से स्वीकार करती आई है। संविधान की

भूमिका में यह स्पष्ट रहा गया है कि 'हम संयुक्त राज्य अमेरिका' का नाम मविधान का निमाण बना वह उम प्रतिष्ठित बना है।^१

अमेरिका का मविधान का जो हम जानता का उद्दिष्ट कहते हैं, तो उसका तात्पर्य नीचे बताया जाता है। पहले बात जिसके कारण अमेरिका के मविधान का जनता का मविधान कहा जाता है, यह कि उसका निर्माण जनता पर हुआ है कि जनता का आत्मनिर्णय का अधिकार प्राप्त है। दूसरे शब्दों में यह पूर्ण स्वीकार किया गया है कि संयुक्त राज्य अमेरिका का नामा का अपना मविधान जनता का पूर्ण अधिकार है तथा सभी कारण जन प्रतिनिधियों का आत्मनिर्णय के अधिकारों का पूर्ण स्तम्भ लागू के प्रतिनिधियों के रूप में मविधान निमाण का बना किया। इस प्रकार अमेरिका का मविधान स्वतन्त्रता का आत्मनिर्णय का प्रतीक है, तथा इसका डाटा समुचित नहीं कहा है— अमेरिका के राजनितिक जगत में लागू इस प्रकार राज्य करते हैं जहाँ विचार में दबता राज्य करते हैं।

हमारी बात जिसके कारण अमेरिका के मविधान को जनता का मविधान कहा जाता है, यह है कि उसमें प्रभुता दश की जनता में निहित है। जनता ने ही देश के नासन के टाचे का निर्धारित किया है तथा वहीं लासत-धातमक बना यह निर्णय करता है कि उसने प्रशासक बान होगा। अन्तिम प्रभुता विमम निहित है, इस कारण में यह स्मरणीय है कि प्रभुता पृथक् पृथक् राज्यों की जनता में निहित न शक सम्पूर्ण सध की जनता में निहित है। इस विषय में एक बार विवाद भी उठा था जोर यह प्रतिपादित करने का प्रयत्न किया गया था कि 'क्योंकि मूल रूप में राज्य पृथक् पृथक् थे और उन्होंने स्वेच्छा से संयुक्त राज्य का निर्माण किया है अतः प्रभुता मूल रूप में पृथक् पृथक् राज्यों की जनता में निहित है। इस तथ्य की मान्यता का तात्पर्य यह भी हो सकता था कि प्रभुत्व सम्पन्न राज्य यदि चाहें तो संयुक्त राज्य से अपने को अलग भी कर सकते हैं। पर दासता के प्रश्न पर हुए यह युद्ध के बाद यह विवाद सदा के लिये त कर दिया गया और अब यह सभी निर्विवाद स्वीकार करते हैं कि प्रभुता पृथक् पृथक् राज्यों की जनता में निहित न होकर सम्पष्ट रूप से संयुक्त राज्य की जनता में निहित है। इस तथ्य पर बल देते हुए ही फर्गुसन व हारी ने कहा है कि "राज्य मत्ता सब विविध राज्यों की जनता के सम्पष्टिमत रूप में निहित है।"^२

तीसरी बात, जिसके कारण अमेरिका के मविधान का जनता का मविधान कहा जाता है, यह है कि प्रभुतावान होने के लिये जनता को यह अधिकार है कि जब वह यह देखे कि सरकार अपनी शक्ति का दुरुपयोग कर रही है, वह उसे बदल दे।

^१ 'We the people of the United States of America do ordain and establish the constitution' —American Constitution

^२ 'Sovereignty rests in the people of several States taken collectively' —Ferguson and Henry

माधारणतः सरकार का बदला का कार्य जनता उम सरकार का पुनः निर्वाचित न करके कर सकती है जिसमें अपनी शक्ति का दुर्लभ उपयोग किया है। पर अमेरिका की जनता ने यह अधिकार भी अपने लिये सुरक्षित रखा है कि यदि कथं हट से अजायबनीय सरकार का बदला असम्भव हो तो वह एमी सरकार का गठन निम्नलिखित द्वारा बदल दे या उम समाप्त कर दे। अमेरिका की संवैधानिक शक्ति का मूल सिद्धांत है कि जनता का अधिकार है कि वह उस प्रदल से अथवा समाप्त कर दे जो उसे न्याय के आधार पर कर दे तथा उसकी शक्ति का प्रयोग करे कि जनता की सुरक्षा भी अधिक रह और उस शक्ति के अभाव में अग्रसर हो सके। जैसा उपर्युक्त में स्पष्ट है घोषणा के अंतर्गत में अधिकार बल दिया गया है। पहली बात तब पर घोषणा के अंतर्गत में है कि जनता की सुरक्षा न उसकी समृद्धि सरकार का मुख्य उद्देश्य है। यह बात तब पर घोषणा में बल दिया गया है यह है कि उक्त उद्देश्य के अंतर्गत में जनता सरकार को पदावस्था करती है। तीसरी बात यह है कि जनता एमी सरकार का बदल सकती है, या उसे समाप्त कर सकती है और उसकी शक्ति का पुनर्निर्माण कर या जा उसकी अवस्था का।

प्रामित है। पर यह सब जितना माहित हो सके कि उगाहा तुलना शिष्टाचारों के प्रतीक साधन में नहीं है। वे माताओं तथा माताओं के प्रति प्रतिनिधि के साधन को हम प्रतिनिधित्व साधन नहीं है।

प्रतिनिधिमय शासन का प्रकाश है—पार्लियामेन्टरी (Parliamentary) or मोक्रैसी (Monarchy) व अध्यक्षीय शासन (Presidential Democracy)। मनुक्त राज्य अमेरिका यह पहला देश है जिसने अध्यक्षीय शासन प्रणाली का जन्म दिया है। वहाँ राष्ट्रपति (President) कायपालिका के क्षेत्र में तथा कांग्रेस (Congress) व्यवस्थापन के क्षेत्र में एक दूसरे से प्राप्त होता है। उन दोनों ही का जन्म प्रत्येक रूप में निर्धारित किया गया है। उम्मीद जहाँ अध्यक्षीय शासन प्रणाली में होता है, अमेरिका में कायपालिका द्वारा या मन्त्रीय शासन प्रणाली की तरह जन्म लेकर एक है। इंग्लैंड में यदि राजा यहाँ के शासन प्रमुख है तो प्रधानमंत्री व उसके मन्त्रिमण्डल वास्तविक शासन प्रमुख है। पर अमेरिका में राष्ट्रपति ही दोनों प्रकार का प्रमुख है। जहाँ शासी तबड़ा है 'वही राजा तथा वही प्रधानमंत्री है। इनके अतिरिक्त अमेरिका में कायपालिका व व्यवस्थापिका अपने-अपने क्षेत्र में पूर्ण स्वतंत्र हैं और वे इंग्लैंड का मन्त्रीय शासन प्रणाली की तरह एक दूसरे पर आश्रित नहीं हैं। इंग्लैंड की मन्त्रीय शासन प्रणाली में मन्त्रि मंडल का लोकसदन प्रत्येक वर्ष, कामराजों प्रस्ताव प्रस्तुत करके अनुमति में कटौती व प्रस्ताव प्रस्तुत करके, निम्न व अविश्वास व प्रस्ताव प्रस्तुत करके कायपालिका पर प्रत्येक नियंत्रण करता है तथा कामपालिका विविध विधेयकों को प्रस्तुत करके व्यवस्थापन तबड़ा में मन्त्रि मंडल का मन्त्र दस्तक देती है पर अमेरिका में अध्यक्षीय शासन प्रणाली में ऐसा नहीं होता। वहाँ न तो कांग्रेस ही कायपालिका पर कोई प्रत्येक नियंत्रण रख सकती है और न कायपालिका ही प्रत्येक रूप में कांग्रेस का मांगपत्र रख सकती है। इसके अतिरिक्त कायपालिका का कामचाल अमेरिका की अध्यक्षीय शासन प्रणाली में इंग्लैंड की संसदीय शासन प्रणाली की तरह निश्चित नहीं है। इंग्लैंड की संसदीय शासन प्रणाली में कायपालिका का कामचाल मन्त्रि मंडल के लोकसदन के विश्वास पर निर्भर रहता है जब कि अमेरिका की अध्यक्षीय शासन प्रणाली में कांग्रेस के विश्वास अथवा अविश्वास का वहाँ की कायपालिका के कामचाल पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता। वहाँ राष्ट्रपति एक निश्चित अवधि के लिये चुना जाता है तथा कांग्रेस के विश्वास अथवा अविश्वास से उसके कार्यकाल पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता। इस प्रकार अमेरिका में लोकतंत्र का शासन की उस प्रणाली के द्वारा नियमित किया गया है जो इंग्लैंड की संसदीय शासन प्रणाली से भिन्न है तथा जिसे अध्यक्षीय शासन प्रणाली (Presidential Type of Government) कहा जाता है।

संघीय स्वरूप—राजनैतिक प्रणाली के रूप में अमेरिका के संविधान की एक अन्य विशेषता उसका संघीय स्वरूप है। जमा पहले कहा गया है अमेरिका के संयुक्त राज्य में इस समय ५१ राज्य हैं, जो स्थाई रूप से अमेरिका के संघ में सम्मिलित हैं।

इन कारण अमेरिका के संयुक्त राज्य का स्यार्ड राज्या का स्थाई संघ कहा जाता है। किन्ती संघ के बनने के लिये मुख्य रूप से यह आवश्यक है कि उसका संवधानिक ढाँचा हम प्रकार का हो कि उसमें संविधान की सर्वोच्चता को मान्यता प्राप्त रहे, केन्द्र व राज्यों के मध्य शक्तियाँ का वितरण हो तथा न्यायपालिका का शासन के अग्र भागों से उच्चतर स्थान प्राप्त हो। गौण रूप से मधीय व्यवस्था के लिये यह भी आवश्यक होता है कि संघ की विविध शाखा का व्यवस्थापिका के ऊपरी सदन में समान प्रतिनिधित्व प्राप्त हो तथा संविधान में संशोधन करण की प्रक्रिया ऐसी हो कि उसमें संघ की इकाइयों का भी उचित हाथ रहे। अमेरिका के संवधानिक ढाँचे में ये सब बातें विद्यमान हैं। अतः उसका स्वरूप मधीय संविधान का है। जसा पहले कहा गया है, अमेरिका का संविधान यहाँ के राजा के लिये एक सर्वोच्च व अत्यन्त पवित्र वस्तु है। संविधान का छठी धारा के दूसरे उपबंध में कहा गया है कि 'यह संविधान तथा संयुक्त राज्य के कानून जो इसके अनुसार बनाये जायें, वे सब संधियाँ जो संयुक्त राज्य के अधिकार के अंतर्गत की गई हैं या की जायेंगी, देश के सर्वोच्च कानून होंगी तथा जिसा राज्य के संविधान या कानूनों में उनके विरुद्ध कुछ भी व्यवस्था हो, प्रत्येक राज्य के न्यायाधीशों के लिये बंधाव होगा।'¹ इसके अतिरिक्त केन्द्र व संघ की विविध इकाइयों में राज्य की शक्तियों के वितरण की व्यवस्था भी संविधान में की गई है। संविधान में की गई व्यवस्था के अनुसार कुछ निश्चित शक्तियाँ केन्द्र को प्रदान की गई हैं तथा शेष शक्तियाँ राज्यों की सरकारों में निहित मानी गई हैं। इसके अतिरिक्त संविधान में इस बात की भी व्यवस्था है कि शासन के तीनों अंगों में सर्वोच्चता न्यायपालिका की रहे। व्यवस्थापिका के ऊपरी सदन सीनेट में संघ के सब राज्यों का समान प्रतिनिधित्व प्राप्त है तथा यह सभा ऐसा ही बना रहे, उसके लिये संविधान में यह व्यवस्था है कि इस व्यवस्था का गड़बड़ करने वाला संविधान का कोई भी संशोधन बंध नहीं समझा जायगा। संशोधन की प्रक्रिया के विषय में जसा हम ऊपर देख आये हैं, संघ की विविध इकाइयों का संशोधन की प्रस्तावना करने में भी तथा उसका पुष्टिकरण करने में भी अत्यधिक अधिकार प्राप्त है। इस प्रकार हम देखते हैं कि अमेरिका के संवधानिक ढाँचे में व सत्र विशेषतायें विद्यमान हैं, जो एक मधीय संविधान में हानी चाहिये तथा यही कारण है कि अमेरिका के संविधान को मधीय संविधान का माना जाता है।

¹ This Constitution and the Laws of the United States which shall be made in pursuance thereof, and all treaties made or which shall be made under the Authority of the United States shall be the Supreme Law of the land, and the Judges in every State shall be bound thereby anything in the Constitution or Laws of any State to the contrary notwithstanding

शक्ति का पृथक्करण तथा नियन्त्रण व सतुलन की प्रणाली—राजनैतिक प्रणाली के रूप में अमेरिका के संविधान की एक अन्य प्रमुख विशेषता शक्ति का पृथक्करण तथा नियन्त्रण व सतुलन की प्रणाली है। अमेरिका के संविधान निर्माता लॉक (Locke) के उस राजनैतिक दशन से अत्यधिक प्रभावित थे, जिसका सार व्यक्ति की स्वतंत्रता व उसकी सर्वोच्चता है। व्यक्ति की स्वतंत्रता को ३ अत्यधिक महत्वपूर्ण समझते थे। अतः वह लोग शासन के ऐसे किसी भी प्रकार के विरुद्ध थे, जिसका रूप निरंकुश हो और जो व्यक्ति के ऊपर हावी होकर उसकी स्वतंत्रता को ही नष्ट कर दे। जमा जेम्स ब्रैक न कहता है “अमेरिका के संविधान के निर्माता प्रशासन की शक्ति के प्रति अत्यधिक ईर्ष्यावान् थे। उनका विश्वास था कि जितनी अधिक यह शक्ति होती है उतना ही अधिक उसके दुरुपयोग का भय होता है।”¹ वे यह भी समझते थे कि शक्ति का दुरुपयोग व उसकी निरंकुशता तब और अधिक बढ़ जाती है, जब शासन सम्बन्ध सब प्रकार की शक्तियाँ किसी एक स्थान पर केन्द्रित हो जाती हैं। जेम्स मैडीसन का मत था कि व्यवस्थापन, कार्यपालन व न्याय सम्बन्धी सब प्रकार की शक्तियाँ का एकत्रीकरण ही अत्याचार की उचित परिभाषा है।² एसी दशा में यह स्वाभाविक था कि अमेरिका के संविधान निर्माताओं ने यह निश्चय किया कि शासन के तीन पक्ष अलग-अलग कार्य करें, जिससे शक्ति का अत्यधिक एकत्रीकरण न होने पाय तथा व्यक्ति की स्वतंत्रता पर आघात न होने पाये। अतः संविधान की पहली धारा में व्यवस्था की गई कि “संविधान में प्रदान की गई सब व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्तियाँ एक कांग्रेस में निहित होंगी।”³ उसकी दूसरी धारा में यह व्यवस्था की गई कि “कार्यकारीणी समुक्त राज्य के एक राष्ट्रपति में निहित होगी।”⁴ इसी प्रकार तीसरी धारा में यह व्यवस्था की गई कि “न्याय सम्बन्धी शक्ति एक सर्वोच्च न्यायालय तथा उन नीचे के न्यायालयों में निहित होगी, जिन्हें कांग्रेस समय-समय पर प्रतिष्ठित व स्थापित करेगी।”⁵ इस प्रकार उक्त तीन धाराओं में की गई व्यवस्था के द्वारा यदि

1 “The fathers of the American Constitution were animated by a sleepless jealousy of governmental power. They believed that the greater such power the greater the danger of abuse.”
—James Br &

2 “The accumulations of all powers legislative executive and judiciary, in the same hands may justly be pronounced the very definition of tyranny.”
—James Madison

3 ‘All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress’
—Article I of the Constitution

4 ‘The executive shall be vested in a President of the United States’
—Article II of the Constitution

5 ‘The judicial power shall be vested in one Supreme Court and in such inferior courts, as the Congress may from time to time ordain and establish’
—Article III of the Constitution

प्रत्यक्ष रूप से नहीं, पर परोक्ष रूप से मॉटेस्क द्वारा प्रतिपादित शक्ति के पृथक्करण के सिद्धांत को अपनाया गया है तथा संविधान के संरक्षक के रूप में देश का सर्वोच्च न्यायालय सदा इसके लिये प्रयत्नशील रहा है कि इसकी मायता बनी रहे। शक्ति के पृथक्करण में सम्बंधित संविधान की उक्त व्यवस्था की चर्चा करते हुए विलियम ब्रनाम थोम्पन के मामले में सर्वोच्च न्यायालय ने अपने निर्णय में इसकी बड़ी प्रशंसा की है और कहा है कि "अमेरिका की लिखित संवैधानिक कानून की व्यवस्था या यह एक प्रमुख गुण माना जाता है कि राज्यों की या राष्ट्र की सरकार को प्रदान की हुई सारी शक्तियाँ कार्यपालिका, व्यवस्थापिका व न्यायपालिका नाम के तीन महान् विभागों में बँटी हुई हैं। सरकार के इन तीन विभागों में से प्रत्येक के जा उचित वाद हों वे लोकसत्ता के अलग-अलग समूहों में निहित हों तथा व्यवस्था की पूर्णता के लिये यह आवश्यक है कि इन विभागों का पृथक्करण व विभाजन करने वाली रेखाएँ पूर्णतः स्पष्ट होंगी। इन व्यवस्था के सफल क्रियान्वयन के लिये यह भी अनिवार्य है कि किसी भी विभाग के अधिकारी किसी अन्य विभाग के अधिकारियों के अधिकारों पर आघात नहीं करेंगे, वरन् अपने ही द्वारा निर्मित कानून के द्वारा प्रत्येक अपने-अपने ही विभाग तक सीमित रहेंगे और दूसरे विभागों पर आघात नहीं करेंगे।" इस प्रकार हम देखते हैं कि शासन की सम्पूर्ण शक्ति एक ही स्थान पर केन्द्रित न हो जाय तथा उसके द्वारा व्यक्ति की स्वतंत्रता की खतरों में पड़ जाय, इस सम्भारना से बचन के लिये अमेरिका के संविधान में शासन की शक्ति को कार्यपालिका, व्यवस्थापिका व न्यायपालिका में अलग-अलग विभाजित कर दिया गया है।

अमेरिका के संविधान में शासन के तीनों विभागों की प्रत्येक पृथक् ही नहीं कर दिया गया है, वरन् उन्हें अधिक में अधिक एक दूसरे से स्वतंत्र करने की व्यवस्था भी की गई है। राष्ट्रपति जनता का प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित प्रतिनिधि है और उसे अपनी स्थिति को बनाये रखने के लिये कांग्रेस का मुँह नहीं ताकना पड़ता। कांग्रेस उस उसके पद में माधारणतः नहीं हस्तक्षेप करती, क्योंकि ऐसा करने के लिये कांग्रेस का

1 'It is believed to be one of the chief merits of American system of written constitutional law that all powers entrusted to government whether state or national are divided into three grand departments the executive the legislative and the judicial, that the functions appropriate to each of these branches of government shall be vested in a separate body of public servants and that the perfection of the system requires that the lines which separate and divide these departments shall be broadly and clearly defined. It is also essential to the successful working of this system that the persons entrusted with power on any one of these branches shall not be permitted to encroach upon the powers confided to others but that each shall be by the law of its creation be limited to its own department and no other

उसके विरुद्ध महाभियोग चलाना पड़ता है जिसका चलाना सरल काम नहीं है। कांग्रेस की अपनी स्थिति भी स्वतंत्र है, क्योंकि राष्ट्रपति उसका विघटन नहीं कर सकता। 'यायपालिका' की स्थिति भी प्रायः स्वतंत्रता की है, क्योंकि यद्यपि सर्वोच्च न्यायालय के 'यायाधीशों' की सम्पत्ति का निधरिण कांग्रेस करती है तथा उनकी नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा होती है, पर एक बार पदासीन होने के पश्चात् सर्वोच्च 'यायालय' के 'यायाधीशों' को महाभियोग की कठिन प्रक्रिया का महाग्न लिय बिना हटाया नहीं जा सकता। इस प्रकार जसा स्पष्ट है, अमेरिका के सविधान की व्यवस्था के अनुसार तीन विभाग पृथक् पृथक् ही नहीं हैं, बरन् वे परस्पर स्वतंत्र भी हैं।

पर अमेरिका के सविधान बनाने वाले एक ओर अहा इस बात के प्रति मन्ना थे कि शासन की शक्ति का अत्यधिक एकीकरण के कारण व्यक्ति की स्वतंत्रता खतरा में पड़ जाय, वहा व दूसरे ओर के प्रति भी सजग थे कि शासन की शक्ति का पृथक्करण इतना अधिक भी न हो जाय कि उसका प्रयोग करन बान शासन के तीनों विभाग पूर्णतः जमझड़ ही हो जायें और सवधानिक अवरोध के कारण शासन का काम का चलना ही कठिन हो जाय। यही कारण है कि उ होन अमेरिका के सविधान में वह व्यवस्था की जिस नियंत्रण व समतुलन की प्रणाली (System of Checks and Balances) कहा जाता है।

इस व्यवस्था के अनुसार शासन के तीनों अंगों की शक्तियाँ के लिये ऐसा प्रबंध कर दिया गया है कि तीनों आपस में एक-दूसरे पर ऐसा नियंत्रण बनाये रखें कि शक्ति का समतुलन बना रहे। उदाहरणार्थ, राष्ट्रपति देश का प्रमुख कार्यपालक है। उसके विषय में यह कहा जाता है कि समाज में वह सबसे अधिक शक्तिमान कार्यपालक है। अगर वह अपने अधिकार क्षेत्र में मनमानी करन लग, तो वह सरलता से भुमालिनी या हिटलर की तरह तानाशाह बन सकता है। इसीलिए वह आवश्यक समझा गया है कि उसके ऊपर ऐसा अंकुश रहे कि वह तानाशाह न बन सके। देश अंकुश की व्यवस्था कांग्रेस का मुख्य तैम अधिकार देकर की गई है, जिसके द्वारा यह राष्ट्रपति का अपने अधिकारों का दुरुपयोग करन से रोक सकती है। कांग्रेस का यह अधिकार है कि वह प्रतिवष देश का बजट स्वीकार करे तथा राष्ट्रपति का यह बतव्य है कि वह उन बजट के अनुसार राष्ट्र के धन का उपयोग करे। राष्ट्रपति यदि कोई मनमानी करना चाहे और कांग्रेस यदि उन धन के व्यय करन की स्वीकृति न दे, तो राष्ट्रपति जेता नहीं कर सकता। राष्ट्र के हित पर कांग्रेस का अधिकार होता है कारण कारण इस नियंत्रण में है कि वह राष्ट्रपति का मनमानी करन में रोक करे। अतः अतिरिक्त राष्ट्रपति देश की मता का अध्ययन होता है तथा वह देश के सम्मान नीति का गतावर होता है। अतः यदि वह चाहे तो अपनी इच्छा के अनुसार देश का मुँह का आपस में भाग सकता है। पर बिना अधिकार के वह ऐसा कर नहीं सकता इसका व्यवस्था इस सम्बन्ध में कांग्रेस का मुख्य तैम अधिकार देकर की गई है जिसके द्वारा राष्ट्रपति की मनमानी पर अंकुश रहता है। सविधान के अनुसार

यह आवश्यक है कि युद्ध की घोषणा का पुष्टिकरण काग्रेस करे। इसी प्रकार मविधान के अनुसार यह भी आवश्यक है कि संधियों व समझौतों का पुष्टिकरण सीनेट के बहुमत द्वारा हो अथवा राष्ट्रपति को अपन द्वारा किया हुए संधि या समझौता से उसी प्रकार विमुख होना पड़ता है, जिस प्रकार राष्ट्रपति विल्सन को राष्ट्रमण्डल (League of Nations) सम्मेली समझौते से अपन को अलग करना पड़ा था, क्योंकि तत्कालीन सीनेट ने यह स्वीकार नहीं किया था कि अमरीका राष्ट्रमण्डल में सम्मिलित हो। राष्ट्रपति को यह भी अधिकार है कि वह प्रेम्बल पदों की नियुक्ति स्वयं कर, पर अपन इस अधिकार के प्रयोग में वह अनौचित्य न करते, इससे निम्न यह व्यवस्था है कि उसके द्वारा की हुई नियुक्तियों के विषय में सीनेट अपनी स्वीकृति प्रदान करे।

कांग्रेस जिस प्रकार राष्ट्रपति की कार्यपालिका शक्ति पर नियंत्रण रखती है, राष्ट्रपति उसी प्रकार कांग्रेस की विधायिनी शक्ति पर नियंत्रण रखता है। कांग्रेस द्वारा पारित सभी विधेयकों के लिये यह आवश्यक है कि कानून बनने में पहले उन्हें राष्ट्रपति की स्वीकृति प्राप्त हो। विधेयकों की स्वीकृति के विषय में राष्ट्रपति का यह प्रकार के निषेधाधिकार—वधानिक निषेधाधिकार (Statutory veto) व परम्परागत निषेधाधिकार (Conventional veto)—प्राप्त है। वधानिक निषेधाधिकार निलम्बन का विरोधाधिकार (Suspensive veto) है। इसके अलावा राष्ट्रपति को अधिकार है कि वह किसी भी विधेयक को अस्वीकार कर दे। परन्तु यह अस्वीकार समद को भी यह अधिकार है कि राष्ट्रपति द्वारा अस्वीकृत इन प्रश्नों के विरुद्ध वह पुनः पारित कर दे। परन्तु ऐसी गति में समद का ऐसे विधेयक को अस्वीकार करने में अधिकार नहीं होता है और तब फिर राष्ट्रपति को उसे अस्वीकृत करने का अधिकार प्रदान अवश्य बननी पड़ती है। इस प्रकार अपने इस अधिकार के द्वारा राष्ट्रपति विधेयकों की स्वीकृति में केवल दूर-दूर से रोक नहीं सकता है, बल्कि वह उसे अस्वीकृत कर सकता है। फिर भी राष्ट्रपति के इस अधिकार के द्वारा वह राष्ट्रपति को अस्वीकृति के विरुद्ध कांग्रेस में दाखिल विधेयकों को अस्वीकृत करने का अधिकार नहीं देता।

राष्ट्रपति वा दूसरा निषेधाधिकार पकट वेटो है, जिसे उन्नीस निषेधाधिकार (Pocket Veto) भी कहते हैं। इसके अन्तर्गत राष्ट्रपति के अधिवेशन के अन्तिम दस दिनों में हाथ रख सकता है। राष्ट्रपति किसी विधेयक को दस दिनों में वापस ले सकता है। इस व्यवस्था का नाम उठाते हुए वाशिंगटन के राष्ट्रपति के उन्नीस दस दिनों के राष्ट्रपति उन विधेयकों को बिना स्वीकार या अस्वीकार के वापस ले सकते हैं, जिन्हें वह कानून नहीं बनाने देना चाहता। और कुछ इस तरह के अधिकार का प्रयोग समाप्त हो जाता है, अतः वे निषेधाधिकार के अन्तर्गत आते हैं। इन प्रणालियों के अधिवेशन के अन्तिम दस दिनों में राष्ट्रपति को वापस लेने के स्वयमेव समाप्त हो जाता है।

धिकार (Pocket Veto) कहा जाता है। व्यवस्थापिका के व्यवस्थापन के अधिकार पर यह एक ऐसा नियंत्रण है, जिसका बड़ा महत्व है, क्योंकि उन सभी विधेयकों की स्वीकृति के लिये कांग्रेस को राष्ट्रपति पर निर्भर करना पड़ता है, जिन्हें वह अपने अधिवेशन के अंतिम दस दिनों में पारित करती है।

इस प्रकार राष्ट्रपति व कांग्रेस दोनों एक दूसरे के अधिकारों के मनमाने उपयोग पर नियंत्रण रखते हैं और दोनों अपने अपने अधिकारों का उचित प्रयोग करने के लिये बाध्य रहते हैं तथा शक्ति का संतुलन बना रहता है।

व्यवस्थापिका व कार्यपालिका पर न्यायपालिका का भी नियंत्रण रहता है। अमेरिका का संविधान संघीय संविधान है तथा न्यायपालिका की सर्वोच्चता इसका एक प्रमुख विशेषता है, जिसके कारण संविधान की सर्वोपरिता की रक्षा बना रहता है। अमेरिका के संविधान में न्यायपालिका को न्यायिक सर्वेक्षण (Judicial Review) का अधिकार है जिसके कारण न्यायपालिका व्यवस्थापिका अर्थात् कांग्रेस तथा कार्यपालिका अर्थात् राष्ट्रपति दोनों के ही कार्यों का सर्वेक्षण कर सकती है और यदि वे संविधान की व्यवस्था के प्रतिबल हों तो उन्हें अवध घोषित कर सकती है। इस प्रकार कांग्रेस या राष्ट्रपति कोई कार्य संविधान के प्रतिबल न कर सकें, इसके लिये न्यायपालिका सदा सचेत रहती है और इस प्रकार शासन के तीनों अंगों में नियंत्रण व संतुलन (checks and balances) की प्रणाली के द्वारा शक्ति का संतुलन बना रहता है।

नियंत्रण व संतुलन की प्रणाली की असफलता व उसके कारण—पर इन प्रणाली के कुछ ऐसे दोष भी हैं, जिनके कारण यह प्रणाली कायरूप में पूर्णतः सफल नहीं हो सती है तथा इस कारण शक्ति के पृथक्करण की सिद्धांत की अव्यावहारिकता भी सिद्ध हो गई है। जिन नियंत्रणों की व्यवस्था इस प्रणाली के अनुसार की गई है उनका प्रयोग शक्ति के संतुलन के उद्देश्य को पूरा करने के लिये नहीं, बल्कि अन्य प्रयोजनों के लिये किया जाता है। जिन बातों के कारण यह प्रणाली असफल रहा है, वे निम्न प्रकार हैं

१. परम्पराएँ—प्रशासन के सम्बन्ध में राजा परम्पराएँ चल पड़ी हैं, उन्होंने इस प्रणाली द्वारा पूरे होने वाले उद्देश्य को पूरा नहीं होने दिया है। उदाहरण के लिये हम उस परम्परा को ले सकते हैं जिसे सीनेट का सदभाव (Senatorial Courtesy) कहते हैं। इस परम्परा के अनुसार सीनेट राष्ट्रपति द्वारा की हुई वे द्रीय नियुक्तियाँ का यह सोचकर स्वीकार कर लेता है कि राष्ट्रपति राज्यों की नियुक्तियों के सम्बन्ध में उनकी इच्छाओं का आदर करेगा। राजकीय नियुक्तियों के इस प्रकार के बंटवारे के कारण नियंत्रण व संतुलन के सिद्धांत में सौदवाजी का रूप धारण कर लिया है और परिणाम यह है कि क्रिया रूप में नियंत्रण व संतुलन के सिद्धांत से शक्ति का संतुलन नहीं होता है, बल्कि उससे सीनेट व राष्ट्रपति के बीच अपने अपने अपने पदाधीन बरतन का बंटवारा होता है।

कायपालिका द्वारा किये गये समझौते के विषय में भी एक परम्परा है कि राष्ट्रपति द्वारा की हुई संधियों के विषय में ही सीनेट की स्वीकृति आवश्यक है, उसके द्वारा किये हुए समझौते के विषय में नहीं। इस परम्परा के अनुसार राष्ट्रपति यदि चाहे तो किसी भी समझौते को गुप्त रख सकता है और उसके लिये यह आवश्यक नहीं कि वह उस सीनेट के समक्ष उसकी स्वीकृति के लिये रखे। इस परम्परा का परिणाम यह होता है कि सीनेट का जो नियंत्रण परराष्ट्र नीति पर रहना चाहिये, नहीं रह पाता और सीनेट के नियंत्रण के परिणामस्वरूप राष्ट्रपति की शक्ति का सन्तुलन नहीं होता।

अन्तर्कालीन नियुक्तियों के विषय में भी एक ऐसी परम्परा है, जिसके कारण राष्ट्रपति द्वारा की हुई नियुक्तियों पर सीनेट का नियंत्रण ढीला होता जा रहा है। इस परम्परा के अनुसार राष्ट्रपति उस अन्तर्काल में जब सीनेट का अधिवेशन नहीं हो रहा होता, नियुक्तियाँ कर लेता है और सीनेट को उन नियुक्तियों को अस्वीकृत करने का अवसर न मिले, इसलिए उसके अधिवेशन के प्रारम्भ होने से पहले उन्हें ममात् कर देता है। इस प्रकार सीनेट की स्वीकृति के बिना भी राष्ट्रपति अपनी इच्छा से लोगों की नियुक्तियाँ कर लेता है तथा इससे सम्बन्धित उसकी शक्ति पर सीनेट का वह नियंत्रण नहीं रहने पाता, जो रहना चाहिये। इस दोष से बचन के लिये अब ऐसा नियम बना दिया गया है कि इस प्रकार की नियुक्तियों के पदाधिकारियों को तब तक वेतन नहीं मिलेगा, जब तक उनकी नियुक्तियों को सीनेट ने अपनी स्वीकृति प्रदान न कर दी हो।

२. कांग्रेस के सदस्यों की स्वायत्ति—कांग्रेसमनों के सदस्यों की अपनी स्वायत्ति भी नियंत्रण व सन्तुलन की नीति को पूणतः सफल नहीं होने देती। कांग्रेस के सदस्य स्वयं यह चाहते हैं कि उनके लोगों का राष्ट्रपति द्वारा अच्छे पक्षों पर नियुक्त किया जाय। इसके लिये वे स्वयं राष्ट्रपति का प्रसन्न रखना चाहते हैं और उनकी जो माँगें होती हैं उन्हें पूरी करत रहते हैं तथा उसके द्वारा रिय हुए कार्यों का वे उनके लिये आवश्यक उनकी धन की माँग का समयन करते रहते हैं। परिणामस्वरूप कांग्रेस का नियंत्रण बारा दिखावा रह जाता है तथा राष्ट्रपति को अपनी इच्छा की नीति के लिये समयन प्राप्त हो जाता है।

३. राजनतिक दल—राजनतिक दल का रचना भी नियंत्रण व सन्तुलन की नीति को पूणतः सफल नहीं मान देता। प्रायः ऐसा होता है कि कांग्रेस में जिस राजनतिक दल का बहुमत होता है, उसी का नेता राष्ट्रपति होता है। परिणामस्वरूप कांग्रेस राष्ट्रपति पर नियंत्रण करने के स्थान पर उसका सब प्रकार का समयन करती है। यदि किसी समय ऐसा भी हो कि राष्ट्रपति उसी दल का न हो, जिसका बहुमत कांग्रेस में हो, तो भी राष्ट्रपति के समयन कुछ एन नम्ब्य कांग्रेस में होत ही हैं जो उसे कांग्रेस का समयन प्राप्त बनाय रहते हैं। इस प्रकार कांग्रेस की ओर से राष्ट्रपति पर

जो नियंत्रण रहना चाहिये, वह ढीला हो जाता है और उसकी शक्ति का समतुलन नही होने पाता।

४ राष्ट्रपति द्वारा बाह्य साधनों का प्रयोग—काग्रन के विराय का दूर बन के लिये कभी कभी राष्ट्रपति बाह्य साधनों का भी प्रयोग करता है। अपनी किसी नीति व अपने किसी वित्त सम्पत्ति प्रस्ताव के समर्थन में वह उसके कांग्रेस में प्रस्तुत किये जाने से पहले सही प्रेस, मंच, रेडियो आदि द्वारा प्रचार करना प्रारम्भ कर देता है। परिणाम यह होता है कि लोकमत उसकी नीति व उसके प्रस्ताव के अनुकूल बन जाता है और कांग्रेस का भी लोकमत के समर्थन के कारण उह स्वीकार करना पड़ता है। इस प्रकार भी राष्ट्रपति की शक्ति का समतुलन करने में कांग्रेस की ओर से ढील हो जाती है और नियंत्रण व समतुलन की नीति पूर्णतः रूप से नहीं मान पाता।

पर इस सबमें हम यह नहीं समझना चाहिये कि अमेरिका की शासन प्रणाली में नियंत्रण व समतुलन के सिद्धांत का कोई उपयोग नहीं है। व्यवस्थापिका व कार्यपालिका के विषय में भले ही यह कहा जा सकता है कि वे एक दूसरे से मिल कर चलती हैं, पर यायपालिका के विषय में ऐसा नहीं कहा जा सकता। यायपालिका कार्यपालिका व व्यवस्थापिका दोनों पर ही अपना नियंत्रण रखती है और उसके परिणामस्वरूप शक्ति का समतुलन बना रहता है। इसमें सन्देह नहीं कि कभी कभी जब यायपालिका के यायाधीश भी दलीय लगाव में आ जायें, यह नियंत्रण भी ढीला पड़ सकता है, पर फिर भी नियंत्रण व समतुलन की प्रणाली का अमेरिका के संविधान में कोई महत्व ही न हो, यह नहीं कहा जा सकता।

अधिकार पत्र के रूप में अमेरिका का संविधान

अमेरिका के लोगों के लिये अमेरिका के संविधान का महत्व व्यक्ति के अधिकारों की रक्षा की दृष्टि से भी है। इसमें सन्देह नहीं कि भारतीय संविधान की तरह अमेरिका के संविधान में व्यक्ति के मूल अधिकारों के विषय में कोई पृथक् अध्याय नहीं है, फिर भी संविधान तथा अधिकार पत्र (Bill of Rights) में ऐसी अनेक व्यवस्थाएँ हैं जिनके द्वारा व्यक्ति के अधिकारों की रक्षा होती है। जिन व्यवस्थाओं के द्वारा व्यक्ति के अधिकारों व उसकी स्वतंत्रता की रक्षा की गई है, वे निम्न प्रकार हैं—

१ संविधान के अनुसार मधीय सरकार व्यक्ति के हैबियस कॉर्पस (Habeas Corpus) के अधिकार के प्रयोग पर कोई रोक नहीं लगा सकती। दूसरे शब्दों में व्यक्ति की व्यक्तिगत स्वतंत्रता पर मधीय सरकार कोई जाघात नहीं कर सकती और संविधान की व्यवस्था के अनुसार वह पूर्णतः सुरक्षित है।

२ मधीय सरकार की ओर से सम्मान की उपाधियों का वितरण निषिद्ध है क्योंकि ऐसा होने में व्यक्ति के सम्मानता के अधिकार का हनन होता है। मधीय सरकार सम्मानमूलक उपाधियों का वितरण न करे ऐसी व्यवस्था करके संविधान द्वारा व्यक्ति के सम्मानता के अधिकार की रक्षा की गई है।

३ सघीय सरकार भाषण, प्रेस व धर्म की स्वतन्त्रता पर आघात नहीं कर सकती ।

४ राज्य दारु प्रथा नहीं रख सकते, क्योंकि इसमें व्यक्ति की ध्वनिगत स्वतन्त्रता का हनन होता है ।

५ राज्यों द्वारा जाति व रंग के भेद के आधार पर अथवा प्राचीन दामत्य के कारण व्यक्ति को नागरिक अधिकारों से वंचित नहीं किया जा सकता और न इस आधार पर किसी व्यक्ति को मताधिकार में ही वंचित किया जा सकता है ।

पर व्यक्ति के अधिकारों की अमेरिकन व्यवस्था के विषय में यह स्मरणीय है कि वह रूस अथवा चीन की व्यक्ति के अधिकारों की व्यवस्था से मौलिक रूप में भिन्न है । अमेरिका के संविधान में अधिकारों की व्यवस्था का दृष्टिकोण साम्यवादी न होकर व्यक्तिवादी है । यही कारण है कि वहाँ व्यक्ति के अधिकारों पर राज्य की ओर से कोई आघात न होना पाये, इसकी व्यवस्था की गई है और इसका रूप सकारात्मक (Positive) नहीं बल्कि निषेधात्मक (Negative) रखा गया है और यह कहा गया है कि राज्य वे कार्य नहीं करेगा, जिनमें व्यक्ति के अधिकारों पर कुछादाघात होता हो, जब कि रूस व चीन के संविधान में व्यवस्था इस प्रकार की रखी गई है कि राज्य वे कार्य करे, जिनमें व्यक्ति के अधिकारों का घाव होता हो । अमेरिका के संविधान की व्यक्ति के अधिकारों की व्यवस्था व्यक्तिवादी (Individualistic) व उदारवादी (Liberal) है और इसकी तुलना हमें रूस व भारतीय अधिकारों की व्यवस्था से की जा सकती है रूस व चीन की अधिकारों की व्यवस्था से नहीं । अमेरिका के संविधान में व्यवस्था की है, जहाँ उनका प्रयास यही रहा है कि राज्य की ओर से व्यक्ति के अधिकारों में घाव न लगे जिसमें व्यक्ति स्वतन्त्र रूप में व्यवहार कर सके ।

SELECT READINGS

Beard
Brogan

Carr

Burns and Peltason
Ferguson and McHenry
Finer

Munro
Zink

American Government and Politics
American Political System
An Introduction to American Politics
American Democracy in Theory and Practice
Government by the People
The Principles of Government
The Theory and Practice of Government
The Government of the United States
A Short History of American Government

अमेरिका की सघ व्यवस्था

‘किसी देश का सविधान सघीय हो सकता है, पर ध्यवहार में वह उस सविधान को इस प्रकार क्रियावित कर सकता है, कि उसका शासन सघीय न हो अथवा कोई देश, जिसका सविधान सघीय न हो, उसे इस प्रकार क्रियावित कर सकता है कि उसका शासन सघीय शासन का उदाहरण बन जाये।’
—ह्येयर

सघीय सविधान की दृष्टि से अमेरिका के सविधान को सबसे पुराना सविधान माना जाता है। उसके विषय में यह भी कहा जाता है कि वह सबसे अधिक सफल सघीय सविधान भी है। कुछ विचारकों के मतानुसार तो वह ऐसा सघीय सविधान है, जिसका अनुकरण अन्य सघीय सविधान वाले देशों द्वारा किया गया है तथा जिसके आधार पर उनके सघीय सविधानों के गुण-शेषों का विवेचन किया जा सकता है। यह निस्संदेह सत्य है कि सघीय रूप अमेरिका के सविधान की एक अत्यन्त प्रमुख विशेषता है तथा अमेरिका के निवासियों की दृष्टि में उसका बड़ा महत्व है। जसा जैम्स ब्राडस ने कहा है “अत्यन्त प्राचीन काल में अमेरिका के सब लोग इस बात पर एक मन हैं कि उनके देश में शासन का केवल सघीय रूप ही सम्भव है। सब यह समझने हैं कि इतने बड़े भूखण्ड के लिये केन्द्रीय व्यवस्था यदि असम्भव नहीं, तो अन्य वहारिक तो अवश्य ही होगी।”¹

सघीय व्यवस्था के आवश्यक तत्व

अमेरिका की सघीय व्यवस्था का विवेचन करने से पहले यह आवश्यक है कि हम उन तत्वों पर विचार कर लें, जिनसे सघीय व्यवस्था का निर्माण होता है। राज्यों की स्वतन्त्रता व राष्ट्रीय एकता का सामञ्जस्य

किसी भी सघीय व्यवस्था की स्थापना के नियम प्रथमतः यह आवश्यक होता है कि कुछ स्वतन्त्र स्वाधीन हा, जो अपने-आप अलग अलग रन्वत हुए भी यह चाहें

¹ “All Americans have long been agreed that the only possible form of Government for their country is a federal one. All have perceived that a centralized system would be inexpedient if not unworkable over so large an area.”
—James Bryce

कि उनका एक सम्मिलित सघ बने। दूसरे शब्दों में यदि कुछ स्वतन्त्र इकाइयाँ मिल कर एक नये राज्य की स्थापना करे और अपने स्वतन्त्र अस्तित्व को पूर्णतः समाप्त कर दे, तो ऐसी दशा में सघ का निर्माण न होकर, एक नये राज्य का निर्माण होगा। इस प्रकार हम देखते हैं कि ऐसी कुछ राजनैतिक इकाइयों का अस्तित्व, जो एक हान की इच्छा रखते हुए भी, अपना अपना अस्तित्व स्वतन्त्र बनाये रखना चाहती हैं, सघ के बनने की प्रथम आवश्यकता है। मक्षेप में, राज्या की स्वतन्त्रता व राष्ट्रीय एकता के सामंजस्य होने से सघ का निर्माण होता है।

शक्ति वितरण

सघ बनने की प्रथम आवश्यकता से ही सघ बनने की एक दूसरी आवश्यकता स्पष्ट हो जाती है। जब सघ निर्माण करने वाली इकाइयों को मिलकर सघ भी बनाना है और उन्हें अपना अपना अलग अस्तित्व भी बनाये रखना है, तो यह स्वाभाविक है कि शासन संचालन दो स्थानों पर होगा। दूसरे शब्दों में सघ में सरकार दो प्रकार की होगी, एक सघ की सरकार और दूसरी राज्यों की सरकारें और शासन के कार्यों व तत्सम्बन्धी शक्तियों का वितरण भी उक्त दो प्रकार की सरकारों के बीच में होना आवश्यक होगा, जिससे बिना गत्यावरोध के शासनकाय चल सके। सघ व राज्या की इकाइयों के बीच शक्ति का वितरण, इस प्रकार सघ निर्माण की दूसरी आवश्यकता है।

दुहरी नागरिकता

सघ भी बन जाय और इकाइयों का अलग-अलग अस्तित्व भी बना रह, इसका परिणाम यह भी होता है कि नागरिकता दुहरी रहती है। राज्यों के निवासी जो पहले से राज्यों के नागरिक होते हैं, सघ बनने से सघ के नागरिक भी हो जाते हैं और इस प्रकार नागरिकों की नागरिकता दुहरी हो जाती है।

संविधान की सर्वोपरिता

इकाइयों का सघ भी बनाना है और अपना अस्तित्व अलग भी बनाये रखना है, इसी कारण से सघ के निर्माण की एक अन्य आवश्यकता—संविधान की सर्वोपरिता—भी अनिवार्य हो जाती है, क्योंकि विविध पृथक् पृथक् राज्यों का सन्तोष जनक ढंग से सघ में बना रहना तभी सम्भव हो सकता है, जब राज्य व सघ दोनों ही उस संविधान को सर्वोपरि मानें, जिसके अन्तर्गत सघ का निर्माण हुआ है और उनमें निश्चित की गई व्यवस्था का वे उचित आदर करें। संविधान की सर्वोपरिता, इस प्रकार सघ निर्माण की चौथी आवश्यकता है।

स्वतन्त्र न्यायपालिका

सघ के निर्माण की अन्तिम आवश्यकता एक स्वतन्त्र सर्वोच्च न्यायालय का अस्तित्व है, क्योंकि उससे बिना संविधान का संरक्षण सम्भव नहीं हो सकता। जिस संविधान की व्यवस्था के अन्तर्गत सघ का निर्माण होगा है, उसका परिपालन ठीक में हो रहा है, इसको सतत देखते रहने के लिए एक सर्वोच्च न्यायालय का अस्तित्व

आवश्यक है। संविधान के अन्तर्गत मध्य व राज्यों की सरकारों को गायन की जो शक्तियाँ प्रदान की जाती हैं, उनका उत्सर्जन कोई भी सरकार न करे तथा एक दूसरे की शक्ति व कार्यक्षेत्र का अतिभ्रमण न होना पाये, इसके लिये एक सर्वोच्च न्यायालय का अस्तित्व अपरिहार्य है, क्योंकि इससे सम्बन्धित विवादों का निणय वहीं न्यायालय कर सकता है।

इस प्रकार हम देखते हैं कि ऐसी विविध इकाइयों का अस्तित्व जो मध्य प्रान्तों की इच्छा रखते हुए भी अपना अस्तित्व अलग बनाये रखना चाहता हो, मध्य व इकाइयों की सरकारों के मध्य गायन की शक्तियों का वितरण, दूसरी भाषा रिक्तता, संविधान की सर्वोपरिता तथा एक सर्वोच्च न्यायालय, वे तत्व हैं जिनसे किसी मध्य का निर्माण होता है। प्रस्तुत प्रकरण में हम यह देखना है कि अमेरिका का संघीय व्यवस्था कहाँ तक उक्त तत्वों पर आधारित है।

अमेरिका की संघीय व्यवस्था का विश्लेषण

राज्यों की स्वतंत्रता तथा राष्ट्रीय एकता का सामंजस्य

अमेरिका के वर्तमान संविधान के निर्माण की पृष्ठभूमि का प्रसंग में जहाँ ऊपर कहा गया है, यूरोप के विविध देशों से आने वाले लोग अमेरिका के महाद्वीप में विविध उपनिवेशों में बसे। बहुत ज़ीनो तक अलग अलग रहते हुए उन उपनिवेशों में अपने पृथक् अस्तित्व के प्रति एक आर जहाँ मोह उत्पन्न हुआ, वहाँ बाह्य दबाव का मुकाबिला करने के लिये वे इस बात के लिये भी बाध्य हुए कि वे मिलकर एक हों। परिणाम यह हुआ कि वहाँ संघीय व्यवस्था की स्थापना हुई, क्योंकि उनके अन्तर्गत ही दोनों बातें—राज्यों के पृथक् अस्तित्व की माँग तथा सब की एकता—पूरी हो सकती थी, तथा उसके अन्तर्गत ही राज्यों की स्वतंत्रता व राष्ट्रीय एकता का सामंजस्य हो सकता था। राष्ट्रीय एकता प्राप्त करने का एक द्वय यह भी हो सकता था कि सब विविध राज्य मिलकर एक राज्य की स्थापना कर लें। परन्तु उसका परिणाम यह होता कि राज्यों का पृथक् अस्तित्व समाप्त हो जाता। परन्तु चर्च राज्य अपना अपना पृथक् अस्तित्व रखना चाहते थे और साथ ही साथ एक गतिशील क्षेत्र की स्थापना भी करना चाहते थे, अतः यह सम्भव हुआ कि अमेरिका के संयुक्त राज्य (United States of America) के नाम से एक संघीय राज्य की स्थापना हुई। इस प्रकार हम देखते हैं कि अमेरिका का संघ एक ऐसा संघीय राज्य है, जिसकी स्थापना ऐसे विविध राज्यों के एक होने से हुई है, जो अपना पृथक् अस्तित्व बनाये हुए हैं और जो अपने में पूर्णतः स्वतंत्र हैं। जहाँ बयान कहा है “यह संघ अशुण्य बन रहने वाले राज्यों का संघ है।”¹

¹ 'It is a union of indestructible States

द्वैत शासन व शक्तियों का वितरण

सघ निर्माण का दूसरा तत्व, दुहरा शासन व शासन की शक्ति का दोनों प्रकार की सरकारों के बीच वितरण, भी अमेरिका के सघ में विद्यमान है। अमेरिका के सघ में द्वैत शासन की व्यवस्था है और केन्द्रीय सरकार व राज्यों की सरकारें अपने-अपने क्षेत्र में कार्य करने के लिये स्वतन्त्र हैं। दोनों प्रकार की सरकारों का संविधान द्वारा पूर्ण मायता प्राप्त है और उसके अनुसार उन्हें अलग-अलग इकाइयों के रूप में माना जाता है। संविधान में दोनों प्रकार की सरकारों के बीच शासन की शक्तियों के वितरण का व्यवस्था की गई है। शक्तियों के वितरण में अमेरिका में उस सिद्धान्त को काम में लाया गया है, जिस गणना व अवशेष का सिद्धान्त (Principle of Enumeration and Residuum) कहा जाता है तथा जिसके अन्तर्गत दो प्रकार की सरकारों में से किसी एक की शक्तियों की गणना करके उन्हें निश्चित कर दिया जाता है और शक्तियों का अवशेष दूसरी प्रकार की सरकार का समझा जाता है।

शक्तियों के वितरण से सम्बन्धित व्यवस्था संविधान में एक संशोधन करने की गई है। उस संशोधन में कहा गया है कि 'व सभ शक्तियाँ जो संविधान द्वारा संयुक्त राज्य (सघ) का प्रदान नहीं की गई हैं तथा जो उसके द्वारा राज्यों के लिये निषिद्ध नहीं की गई हैं, प्रमाण राज्यों के लिये या जनता के लिये सुरक्षित है।'¹ संशोधन के उक्त बचन का विश्लेषण करके अमेरिका की सघीय व्यवस्था की शक्तियों के वितरण की योजना का अच्छी तरह समझा जा सकता है। जसा संशोधन की भाषा में स्पष्ट है, शासन की कुछ शक्तियाँ ऐसी हैं, जिन्हें संविधान द्वारा सघ की सरकार का दिया गया है और यही कारण है कि संशोधन में यह कहा गया है कि वे शक्तियाँ राज्यों की या जनता की होंगी, जो संविधान द्वारा सघ को प्रदान नहीं की गई हैं। इस प्रकार शक्तियों के वितरण की योजना की पहली बात यह है कि कुछ शक्तियाँ ऐसी हैं, जो संविधान द्वारा सघ की सरकार का प्रदान की गई हैं। दूसरे राज्यों में सघ की सरकार की शक्तियों की गणना कर दी गई है और शेष का राज्य की सरकारों की शक्ति मान लिया गया है। पर राज्य की शक्तियों पर भी कुछ प्रतिबन्ध लगाया गया है और शासन की कुछ शक्तियाँ राज्यों की सरकारों के लिये निषिद्ध की गई हैं। यही कारण है कि संशोधन में यह कहा गया है कि वे शक्तियाँ राज्यों की या जनता की होंगी, जिन्हें राज्यों की सरकारों के लिये निषिद्ध नहीं किया गया है। इस प्रकार हम देखते हैं कि गणना के सिद्धान्त का प्रयोग संविधान में किया गया है और कुछ का राज्यों की सरकारों को दे दिया गया है और कुछ का राज्यों की सरकारों को दे दिया गया है। सघ की सरकार के विषय में निम्नलिखित बातें स्पष्ट हैं—

¹ "All powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited to the States respectively or to the people."

किया गया है और राज्यों की सरकारों के विषय में उसका प्रयोग नकारात्मक ढंग से किया गया है। अवशेष शक्तियाँ केवल राज्य की सरकारों में ही नहीं, वरन् जनता में भी निहित मानी गई हैं और इस प्रकार शक्तियों का त्रिमुखी वितरण सभ की सरकार, राज्यों की सरकारों व जनता के मध्य किया गया है।

अमेरिका की शक्तियों के वितरण की योजना के विषय में यह कहा गया है कि चूंकि सभ की सरकार की शक्तियों की गिनती कर दी गई है और राज्यों की सरकारों व जनता को शक्तियाँ का अवशेष प्राप्त है, सभ की सरकार की शक्तियाँ प्रदत्त (delegated) हैं, तथा राज्यों व जनता की शक्तियाँ मौलिक हैं। पर योजना की इस प्रकार की आलोचना में अधिक सार नहीं है क्योंकि सभ व राज्य दोनों ही प्रकार की सरकारों की शक्तियाँ संविधान द्वारा दी गई हैं। सभ की गणना द्वारा तथा राज्यों की अवशेष के रूप में शक्तियाँ दी गई हैं। ऐसी दशा में मौलिक व प्रदत्त शक्तियों के अंतर का प्रश्न नहीं उठता। उस्तुत सभ की शक्तियों के प्रदत्त होने की बात उन व्यक्तियों की विचारधारा को सन्तुष्ट करने के लिये कही जाती है, जो अमेरिका के संविधान को व्यक्तिवाद पर आधारित मानते हैं। इस दृष्टि से यदि विचार करना ही हो, तो अधिक से अधिक यह कहा जा सकता है कि अंतिम प्रभुत्वात्ता जनता में निहित है और वह मौलिक है।

अमेरिका में शक्तियों के वास्तविक वितरण का अध्ययन हम निम्न नीचों में कर सकते हैं।

संघीय सरकार की शक्तियाँ—संघीय सरकार की शक्तियों का निर्धारण करने में प्रायः ऐसा किया गया है कि राष्ट्रीय महत्व के विषय सभ की सरकार के कार्यक्षेत्र में रखे गये हैं, क्योंकि उनके विषय में सारे देश के लिये एक ही नीति की आवश्यकता होती है। उदाहरण के लिये करों की वसूलगारी, राष्ट्रीय सुरक्षा की व्यवस्था, विदेशों के साथ व राज्यों में परस्पर उद्योग व व्यवसाय का संचालन, मुद्रा निर्माण आदि ऐसे विषय हैं, जो राष्ट्रीय महत्व के हैं, क्योंकि उनके विषय में सम्पूर्ण देश में एक ही नीति होना आवश्यक है। इस प्रकार के सब विषय केन्द्रीय सरकार के पास रखे गये हैं। इस सम्बन्ध में कुछ आलोचकों का कहना है कि सभ की सरकार की शक्तियों की सूची पूर्ण नहीं है। उनका मत है कि जिन शक्तियों की गणना की गई है, वे बड़ी सामान्य हैं और उनके प्रयोग के साधनों से सम्बंधित शक्तियों का कोई विवरण नहीं दिया गया है। उदाहरणार्थ उद्योग व व्यापार का संचालन व सगठन पर नियंत्रण करने की शक्ति के बिना नहीं हो सकता। पर सभ की शक्तियों की सूची में उद्योग व व्यापार व संचालन की चला है और वंको के सगठन के नियंत्रण की बात नहीं कही गई है। इस आलोचना के आधार पर कुछ दिना बड़ा विवाद चला। एक ओर में यह कहा गया कि सूची में दी हुई शक्तियाँ व उपभोग के लिये आवश्यक साधनों से सम्बंधित शक्तियाँ भी सभ की सरकार को प्राप्त समझी जायें तथा दूसरी ओर में यह कहा गया

कि ऐसा करने का अथ सघ की सरकार को अवश शक्ति का भागी बना देना होगा। परिणामस्वरूप निहित शक्तियाँ के सिद्धांत (doctrine of implied powers) का उदय हुआ और यह माना जान लगा कि वे सब शक्तियाँ भी सघ की सरकार में निहित मानी जानी चाहिये, जो उसकी मौलिक शक्तियों के प्रयोग के लिये आवश्यक हों। निहित शक्तियाँ के सिद्धान्त पर इसी प्रकरण में अत्यन्त विचार किया जायगा फिर भी यहाँ इतना ही समझ लेना आवश्यक है कि इस सिद्धांत की मायता के कारण सघ की सरकार का यह अवसर मिल गया है कि वह अपने शक्ति के क्षेत्र का बहुत कुछ बढ़ा सकती है। वेद्वस्तुतः जो अब इतना शक्तिशाली हो गया है, उसका कारण ही इस सिद्धांत का आविर्भाव है।

सघीय सरकार के लिये निपिद्ध शक्तियाँ—संविधान द्वारा कुछ शक्तियाँ सघीय सरकार के लिये विनियोजित रूप में निपिद्ध कर दी गई हैं। उदाहरणार्थ सघीय सरकार लोगों के बन्दी प्रत्यक्षीकरण (Habeas Corpus) के अधिकार पर राव नहीं लगा सकती वह सम्मान सूचक उपाधियाँ का वितरण नहीं कर सकती, वह भाषण की स्वतंत्रता पर आघात नहीं कर सकती और न वह लोगों को मताधिकार से ही वंचित कर सकती है। ये अधिकार जनता में स्मृत निहित मान जा रहे हैं तथा लॉक (Locke) जैसे व्यक्तिवादियों की विचारधारा की उस मायता के अनुसार, जो व्यक्ति के कुछ अधिकारों को प्राकृतिक मानता है, अमेरिका के संविधान ने भी यह व्यवस्था की है कि सघीय सरकार व्यक्ति के उक्त अधिकारों में हस्तक्षेप न करे।

राज्यों के लिये निपिद्ध शक्तियाँ—कुछ शक्तियाँ राज्यों की सरकारों के लिये निपिद्ध कर दी गई हैं। उदाहरण के लिये राज्यों को यह अधिकार नहीं है कि वे विदेशों के साथ संधि या समझौते कर सकें, शांति के समय में वे सैन्य बल युद्ध-मान नहीं रख सकते और न वे तब तक युद्ध में ही प्रवेश कर सकते हैं, जब तक युद्ध पर जाश्मण न किया जाय। राज्यों के लिये की गई उक्त निषेध धारणों का यदि हम ध्यानपूर्वक देखें, तो हम उसके लिये एक बहाना भी ढूँढ सकते हैं। ^१ ^२ की सुरक्षा का काम सघीय सरकार का है, अतः यह स्वाभाविक है कि उपाय सम्बन्धित शक्तियाँ राज्यों के लिये निपिद्ध हों तथा वे ^३ का प्राप्ति हों। इसके अतिरिक्त राज्य की सरकारें दास प्रथा को समाप्त करने का अधिकार (Habeas Corpus), धर्म, विचार-अभिव्यक्ति, प्रेस, नागरिक अधिकारों का हनन ही कर सकती है। जाति व्यवस्था को समाप्त करने का राज्य का अधिकार व्यक्ति को उसके मताधिकार से भी वंचित नहीं कर सकता। ये शक्तियाँ निहित में निहित मानी जाती हैं तथा राज्य स्वतंत्र नहीं कर सकते। इन सब आधार भी व्यक्तिवाद ही है।

बृहती नागरिकता

अमेरिका की मध्या ^४ के निर्माण का ^५ नागरिकता भी विद्यमान है। ^६ ^७ ^८ ^९ ^{१०} ^{११} ^{१२} ^{१३} ^{१४} ^{१५} ^{१६} ^{१७} ^{१८} ^{१९} ^{२०} ^{२१} ^{२२} ^{२३} ^{२४} ^{२५} ^{२६} ^{२७} ^{२८} ^{२९} ^{३०} ^{३१} ^{३२} ^{३३} ^{३४} ^{३५} ^{३६} ^{३७} ^{३८} ^{३९} ^{४०} ^{४१} ^{४२} ^{४३} ^{४४} ^{४५} ^{४६} ^{४७} ^{४८} ^{४९} ^{५०} ^{५१} ^{५२} ^{५३} ^{५४} ^{५५} ^{५६} ^{५७} ^{५८} ^{५९} ^{६०} ^{६१} ^{६२} ^{६३} ^{६४} ^{६५} ^{६६} ^{६७} ^{६८} ^{६९} ^{७०} ^{७१} ^{७२} ^{७३} ^{७४} ^{७५} ^{७६} ^{७७} ^{७८} ^{७९} ^{८०} ^{८१} ^{८२} ^{८३} ^{८४} ^{८५} ^{८६} ^{८७} ^{८८} ^{८९} ^{९०} ^{९१} ^{९२} ^{९३} ^{९४} ^{९५} ^{९६} ^{९७} ^{९८} ^{९९} ^{१००}

रूप में तथा उनके निवासी उनके नागरिक थे। सघ की स्थापना हान समस्त राज्या के निवासी सघ के भी नागरिक बन गये। परिणाम यह हुआ है कि अमेरिका में अब दुहरी नागरिकता है तथा बहा के निवासी राज्या के भी नागरिक हैं और सघ के भी नागरिक हैं।

सविधान की सर्वोपरिता

अमेरिका की मधीय व्यवस्था में सघ निर्माण का चौथा तत्व, सविधान का सर्वोपरिता भी विद्यमान है। सविधान की छठी धारा की दूसरी उपधारा में इस सम्बन्ध में लिखा है कि यह सविधान और इसके अन्तर्गत बनाये गये अमेरिका के संयुक्त राज्यों के कानून तथा वे सब सधियाँ जो संयुक्त राज्य की सत्ता के अन्तर्गत की गई हो या की जाय, दा के सर्वोपरि कानून होंगे और प्रत्येक राज्य के यायाधीश उनको मान्यता देने के लिये बाध्य होंगे, चाहे किसी राज्य के सविधान या कानून में उनके विरुद्ध कुछ भी व्यवस्था हो।¹

सविधान की उपयुक्त धारा से यह पूर्णतः स्पष्ट है कि सघ का सविधान, सघ के कानून सधीय शासन द्वारा की जाने वाली सधियाँ राज्या के सविधान तथा राज्या के कानूनों से ऊपर हैं तथा सब यायाधीशों के लिये सविधान का यह आदेश है कि वे अपने को उह मान्यता देने के लिये बाध्य समझें तथा यदि राज्या के सविधानों या उनके कानूनों में सघ के सविधान या उसके कानून का कोई विरोध पाया जाता है तो ऐसी दशा में सधीय सविधान के मधीय कानून का सर्वोपरि मान कर उसे लागू करें।

इस प्रकार हम देखते हैं कि अमेरिका की मधीय व्यवस्था में सविधान की सर्वोपरिता की रक्षा पूर्ण रूप में की गई है। मधीय सविधान राज्यों के सविधानों से ऊपर है। वही सधीय व राज्या की सरकारों की शक्तियों का स्रोत है। वही इस बात का निर्धारक है कि दाना प्रकार की सरकारों का क्या कार्य क्षेत्र है तथा उनकी शक्तियाँ हैं। सविधान की व्यवस्था दानों ही प्रकार की सरकारों के लिये पूर्ण वस्तु है और दाना ही के लिये यह आवश्यक है कि वे उसके अनुसार चलती रहें। सविधान का परिपालन पूरी तरह से जाता रहें यह देखने के लिये न्यायपालिका का उसका संरक्षण का कार्य सौंपा गया है। सविधान की पवित्रता बनी रहें और उसके साथ व्यवस्थापिका मितराज न कर सके, इसके लिये उसमें सहायन करने की प्रक्रिया को बँटार रखा गया है। जमा अमेरिका के सविधान की विशेषताओं के प्रवर्णन में कहा गया है, सहायन की प्रक्रिया साधारण व्यवस्थापन की प्रक्रिया से भिन्न है और उसमें

1. 'This constitution and the laws of the U S A which shall be made in pursuance thereof and all treaties made or which shall be made under the authority of the United States shall be the supreme law of the land, and the judges in every State shall be bound thereby, anything in the constitution or laws of any State to the contrary notwithstanding

मध्य व राज्यों दोनों ही का उचित रूप में भागीदार बनाया गया है, जिसमें कोई भी उस सम्बन्ध में मनमानी न कर सके। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि अमेरिका की सघीय व्यवस्था में संविधान की सर्वोपरिता पूर्ण रूप में पाई जाती है।

सर्वोच्च न्यायालय

अमेरिका की सघीय व्यवस्था में मध्य निर्माण का पाचवाँ तत्व—एक सर्वोच्च न्यायालय—भी विद्यमान है। जसा संविधान की सर्वोपरिता के प्रमग में कहा गया है, सर्वोपरि मवधानिक कानून के रूप में देश के मविधान का आदर होता रहे और किसी के द्वारा उसका उल्लंघन या उसकी अग्रहलना न हान पाये, इसके लिये अमेरिका में एक स्वतंत्र व सर्वोच्च न्यायालय की व्यवस्था की गई है, जिस न्यायिक सर्वेक्षण (Judicial Review) का अधिकार प्राप्त है। अपने न्यायिक सर्वेक्षण के अधिकार के अंतर्गत सर्वोच्च न्यायालय सघीय व राज्यों की सरकारों के कार्यों व आदेशों तथा सघीय व राज्यों की व्यग्रस्थापिकाओं के कानूनों का परीक्षण कर सकता है और उनकी वधता अथवा अवधता पर विचार करके उन कार्यों, आदेशों व कानूनों का अवलघोषित कर सकता है, जिन्हें वह ऐसा समझता हो। इस सम्बन्ध में यह स्मरणीय है कि न्यायिक सर्वेक्षण सम्प्रधी सर्वोच्च न्यायालय का अधिकार राज्यों के सम्बन्ध में कानूनी व सघीय सरकार के सम्बन्ध में परम्परागत है। पर व्यवहार में दोनों के ही सम्बन्ध में सर्वोच्च न्यायालय का न्यायिक सर्वेक्षण सम्बन्धी अधिकार समान है और वह दोनों ही सरकारों के कृत्यों, आदेशों व कानूनों का सर्वेक्षण करता है। सर्वोच्च न्यायालय के अवलघोष का क्रिया कलाप का इतिहास यह बताता है कि वह अपनी न्यायिक सर्वेक्षण सम्बन्धी शक्ति का उपयोग बड़े प्रभावशाली ढंग से करता रहा है। उनमें निम्नलिखित के रूप का परिमाणन व उसका विचार हुआ है तथा यहां कारण है कि बयड ने उसे “सघीय व्यवस्था की सबसे प्रमुख विशेषता” माना है तथा जम्स बक ने उसकी यह कहकर प्रशंसा की है कि “वह संविधान का सतोलक चक्र है।”¹

न्यायिक सर्वेक्षण के विषय में यह स्मरणीय है कि सर्वोच्च न्यायालय स्वयं ही इस दिशा में कार्य नहीं कर सकता। वह अपना कार्य तभी कर सकता है जब उसके लिये कोई पक्ष उसके समक्ष आवेदन करे। उदाहरणार्थ जब कोई पक्ष सर्वोच्च न्यायालय के समक्ष इस विषय का आवेदन प्रस्तुत करता है कि राजकीय अथवा सघीय सरकार का कोई कृत्य विरोध अथवा कानून विशेष अवलघोष है, तो सर्वोच्च न्यायालय आवेदन करने वाले पक्ष व विपक्ष का सुनकर वधता अथवा अवधता के विषय में निणय देता है। इस प्रकार हम देखते हैं कि सर्वोच्च न्यायालय के न्यायिक

¹ According to Beard Supreme Court is ‘the crowning feature of the federal system’, and James Back looks upon it as ‘the balance wheel of the constitution’

सर्वेक्षण सम्बन्धी अधिकार का प्रयोग केवल सीमित रूप में ही हो सकता है और वह तभी हो सकता है, जब कोई पक्ष उसके लिये न्यायालय के समक्ष आवेदन कर।

सहायक तत्व

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि अमेरिका की संघीय व्यवस्था में वे सब तत्व विद्यमान हैं, जिनसे एक संघ का निर्माण होता है। उपर्युक्त प्रमुख तत्वों के अतिरिक्त दो अन्य सहायक तत्व भी अमेरिका की संघीय व्यवस्था में विद्यमान हैं। संघ की व्यवस्था में संघ निर्माण करने वाली इकाइयाँ को उचित महत्व प्राप्त रहे, इसके लिये प्रायः दो व्यवस्थाएँ की जाती हैं। पहली व्यवस्था यह की जाती है कि व्यवस्थापिका के ऊपरी सदन में राज्यों को समान प्रतिनिधित्व प्रदान किया जाता है, क्योंकि ऐसा करने से संघ बनाने वाली इकाइयों में परस्पर समानता की भावना बनी रहती है। इस सम्बन्ध में दूसरी व्यवस्था प्रायः यह की जाती है कि संघ बनाने वाली इकाइयाँ को संविधान के संशोधन में उचित भागीदार बनाया जाता है जिससे उन्हें इस बात का आश्वासन रहे कि उनकी स्वीकृति के बिना संविधान में संशोधन नहीं हो पायेगा। अमेरिका के संघ की व्यवस्था में ये दोनों ही व्यवस्थाएँ विद्यमान हैं। वहाँ संघ में सम्मिलित सभी राज्यों का कांग्रेस के ऊपरी सदन सीनेट में समान प्रतिनिधित्व प्राप्त है और वे सभी उसके लिये अपने-दो-दो प्रतिनिधि भेजते हैं। संविधान के संशोधन के विषय में भी राज्यों का अधिकार है कि वे अपने-३ बहुमत से संशोधन प्रस्तावित कर सकें। इसी प्रकार कोई भी संशोधन तब तक पारित नहीं समझा जाता, जब तक राज्यों की ३/४ संख्या द्वारा उसका पुष्टिकरण न हो जाय।

जसा उपर्युक्त से हमने देखा अमेरिका की संघ व्यवस्था में संघ के प्रमुख व सहायक दोनों ही प्रकार के तत्व पूरी तरह से विद्यमान हैं और यही कारण है कि सी० व्हेयर (K C Wheare) जैसे लेखकों ने अमेरिका के संघ को आदर्श संघ माना है।

अमेरिका की संघीय व्यवस्था तथा निहित शक्तियों की नीति

संघीय व्यवस्था के अन्तर्गत की गई शासन सम्बन्धी शक्तियों के वितरण के प्रकरण में जसा कहा गया था, संघीय शक्तियों की सूची बड़ी सामान्य है। उसमें ऐसा अनेक शक्तियों की कोई चर्चा नहीं है, जिनको बिना प्रयोग किये संघ अपनी उन शक्तियों का उपयोग भी पूरी तरह नहीं कर सकता, जिनकी चर्चा संघीय सूची में की गई है। उदाहरणार्थ, उद्योग व व्यापार का संचालन संघीय सरकार की शक्ति के अन्तर्गत है, पर संघीय सूची में बंकों के संगठन सम्बन्धी शक्ति की कोई चर्चा नहीं है, जिसके बिना संघ-सरकार अपने उद्योग व व्यापार के संचालन सम्बन्धी शक्ति का प्रयोग नहीं कर सकती। ऐसी स्थिति का परिणाम यह हुआ है कि समय समय पर अपनी मुख्य शक्तियों के उपयोग के लिये आवश्यक अन्य शक्तियों को भी संघीय सरकार अपने हाथ में इस आधार पर लेती गई है कि वे शक्तियाँ भी संविधान में दी हुई मूल शक्तियों में निहित हैं तथा इस आधार पर अमेरिका में उस सिद्धान्त

का प्रादुर्भाव हुआ है, जिसे निहित शक्तियों का सिद्धान्त (Doctrine of Implied Powers) कहते हैं।

इस सिद्धान्त के प्रादुर्भाव के विषय में यह स्मरणीय है कि यह किसी कानून के अन्तर्गत नहीं हुआ है, बल्कि उसका उदय एक ऐसी परम्परा के रूप में हुआ है, जिसे बाद में सर्वोच्च न्यायालय के निणय के अनुसार मान्यता प्राप्त हो गई और जो अब अमेरिका की संवैधानिक व्यवस्था का अभिन्न अंग बन गई है।

सिद्धान्त के उदय का आधार

निहित शक्तियों के सिद्धान्त के उदय के आधार को यदि हम देखना चाहें, तो हम संविधान की उक्त विशेषता की ओर ध्यान देना होगा, जिसे संविधान की सन्निधिता भी कहा दी गई है। संविधान के अत्यन्त सक्षिप्त होने के कारण उनके अन्तर्गत राष्ट्रीय सरकार को जो शक्तियाँ दी गई हैं, उनका रूप बड़ा अस्पष्ट व स्थूल है और उन्हें प्रयोग करने का विधि सम्बन्धी कोई विवरण उनमें नहीं दिया गया है। अतः यह स्वाभाविक है कि आवश्यकतानुसार मूल शक्तियों के प्रयोग के लिये जिन अन्य शक्तियों की आवश्यकता संघीय सरकार को प्रतीत हो उन्हें वह उन शक्तियों में निहित मानकर अपने हाम में ले ले। इस प्रकार परम्परागत आधार पर निहित शक्तियों के सिद्धान्त का उदय हुआ। इसके अतिरिक्त संविधान की धारा १ व धारा ८ में संविधान द्वारा दी हुई शक्तियों को वार्षिक रूप में लाये जाने से सम्बन्धित शक्ति को कांग्रेस में निहित माना गया है। इसका भी परिणाम यही हुआ है कि मूल शक्तियों के प्रयोग के लिये जिन अन्य शक्तियों की आवश्यकता कांग्रेस का प्रतीत हुई, उसमें उन्हें निहित शक्तियों के रूप में अपने हाथ में ले लिया। इस प्रकार संवैधानिक आधार पर निहित शक्तियों के सिद्धान्त का जन्म हुआ। जॉनसन ने इसी तथ्य की ओर सचेत किया है और कहा है कि "निहित शक्तियाँ वे शक्तियाँ हैं जो संविधान के ढाँचे के परिणामस्वरूप विकसित हुई हैं।"^१ निहित शक्तियों के सिद्धान्त को कानूनी आधार न्यायाधीश माशेल के निणय ने प्रदान किया और सभी से यह सिद्धान्त संविधान का अभिन्न अंग माना जाने लगा है। इस प्रकार हम देखते हैं कि इस सिद्धान्त के उदय का आधार परम्परागत, संवैधानिक व न्यायिक तीनों ही प्रकार का है।

सिद्धान्त का इतिहास

निहित शक्तियों का सिद्धान्त अमेरिका के राजनैतिक मंच पर सन् १७६० में आया। इस समय हैमिल्टन विल्लि भन्नी थे। उन्होंने जब यह प्रस्ताव रखा कि विद्वानों के साथ व राज्यों के पारस्परिक व्यापार का प्रबंध करने के लिये संयुक्त राज्य का एक बंध होना चाहिये, तो इस बात को लेकर कांग्रेस में विवाद उठ खड़ा

^१ Implied powers are those which have grown as a result of constitutional construction
—Johnson

मर्वेक्षण सम्बन्धी अधिकार का प्रयोग केवल सीमित रूप में ही हो सकता है और वह तभी हो सकता है जब कोई पक्ष उसके लिये न्यायालय के समक्ष आवेदन करे।

सहायक तत्व

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि अमेरिका की संघीय व्यवस्था में वे सब तत्व विद्यमान हैं, जिनसे एक संघ का निर्माण होता है। उपर्युक्त प्रमुख तत्वों के अतिरिक्त दो अन्य सहायक तत्व भी अमेरिका की संघीय व्यवस्था में विद्यमान हैं। संघ की व्यवस्था में संघ निर्माण करने वाली इकाइयाँ को उचित महत्व प्राप्त रह, इसके लिये प्रायः दो व्यवस्थाएँ की जाती हैं। पहली व्यवस्था यह की जाती है कि व्यवस्थापिका के ऊपरी सदन में राज्यों को समान प्रतिनिधित्व प्रदान किया जाता है, क्योंकि ऐसा करने से संघ बनाने वाली इकाइयाँ में परस्पर समानता की भावना बनी रहती है। इस सम्बन्ध में दूसरी व्यवस्था प्रायः यह की जाती है कि संघ बनाने वाली इकाइयाँ को सविधान के संशोधन में उचित भागीदार बनाया जाता है जिससे उन्हें इस बात का आश्वासन रहे कि उनकी स्वीकृति के बिना सविधान में संशोधन नहीं हो पायेगा। अमेरिका के संघ की व्यवस्था में ये दोनों ही व्यवस्थाएँ विद्यमान हैं। वहाँ संघ में सम्मिलित सभी राज्यों को कांग्रेस के ऊपरी सदन सीनेट में समान प्रतिनिधित्व प्राप्त है और वे सभी उसके लिये अपने-दो प्रतिनिधि भेजते हैं। सविधान के संशोधन के विषय में भी राज्यों का अधिकार है कि वे अपने ३/४ बहुमत से संशोधन प्रस्तावित कर सकें। इसी प्रकार कोई भी संशोधन तब तक पारित नहीं समझा जाता, जब तक राज्यों की ३/४ संख्या द्वारा उसका पुष्टिकरण न हो जाय।

जैसा उपर्युक्त से हमने देखा अमेरिका की संघीय व्यवस्था में संघ के प्रमुख व सहायक दोनों ही प्रकार के तत्व पूरी तरह से विद्यमान हैं और यही कारण है कि सी० व्हेयर (K C Wheare) जैसे लेखकों ने अमेरिका के संघ को आदर्श संघ माना है।

अमेरिका की संघीय व्यवस्था तथा निहित शक्तियों की नीति

संघीय व्यवस्था के अन्तर्गत का गई शासन सम्बन्धी शक्तियों के वितरण के प्रकरण में जैसा कहा गया था, संघीय शक्तियों का सूत्रो बड़ी सामान्य है। उनमें ऐसी अनेक शक्तियों की कोई चर्चा नहीं है, जिनको बिना प्रयोग किये संघ अपनी उन शक्तियों का उपयोग भी पूरी तरह नहीं कर सकता, जिनकी चर्चा संघीय सूची में की गई है। उदाहरणार्थ, उद्योग व व्यापार का संचालन संघीय सरकार की शक्ति के अन्तर्गत है, पर संघीय सूची में वहाँ के संगठन सम्बन्धी शक्ति की कोई चर्चा नहीं है, जिसके बिना संघ-सरकार अपने उद्योग व व्यापार के संचालन सम्बन्धी शक्ति का प्रयोग नहीं कर सकती। ऐसी स्थिति का परिणाम यह हुआ है कि समय पर अपनी मुख्य शक्तियों के उपयोग के लिये आवश्यक अन्य शक्तियों का भी संघीय सरकार अपने हाथ में इस आधार पर लेती गई है कि वे शक्तियाँ भी सविधान में दी हुई मूल शक्तियों में निहित हैं तथा इस आधार पर अमेरिका में उस सिद्धान्त

का प्रादुर्भाव हुआ है, जिसे निहित शक्तियों का सिद्धांत (Doctrine of Implied Powers) कहते हैं।

इस सिद्धान्त के प्रादुर्भाव के विषय में यह स्मरणीय है कि यह विसी कानून के अन्तर्गत नहीं हुआ है, वरन् उसका उदय एक ऐसी परम्परा के रूप में हुआ है, जिसे वाद में सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय के अनुसार मायता प्राप्त हो गई और जो अब अमेरिका की संवधानिक व्यवस्था का अभिन्न अंग बन गई है।

सिद्धांत के उदय का आधार

निहित शक्तियों के सिद्धान्त के उदय के आधार की यदि हम देखना चाहें, तो हम संविधान की उम्र विशेषता की ओर ध्यान देना होगा, जिसे संविधान की सक्षिप्तता की सच्चा दी गई है। संविधान के अत्यंत सक्षिप्त होने के कारण उसके अन्तर्गत संघीय सरकार को जो शक्तियां दी गई हैं उनका रूप बड़ा अस्पष्ट व स्थूल है और उन्हें प्रयोग करने का विधि सम्बन्धी कोई विवरण उनमें नहीं दिया गया है। अतः यह स्वाभाविक है कि आवश्यकतानुसार मूल शक्तियों के प्रयोग के लिये जिन अन्य शक्तियों की आवश्यकता संघीय सरकार का प्रतीत हो उन्हें वह उन शक्तियों में निहित मानकर अपने हाथ में ले ले। इस प्रकार परम्परागत आधार पर निहित शक्तियों के सिद्धान्त का उदय हुआ। इसके अतिरिक्त संविधान की धारा १ व धारा ८ में संविधान द्वारा दी हुई शक्तियों का स्वरूप में दिये जाने में सम्बन्धित शक्ति को कांग्रेस में निहित माना गया है। इसका भी परिणाम यही हुआ है कि मूल शक्तियों के प्रयोग के लिये जिन अन्य शक्तियों की आवश्यकता कांग्रेस को प्रतीत हुई, उसने उन्हें निहित शक्तियों के रूप में अपने हाथ में ले लिया। इस प्रकार संवधानिक आधार पर निहित शक्तियों के सिद्धान्त का जन्म हुआ। जॉनसन ने इसी तथ्य की ओर संकेत किया है और कहा है कि "निहित शक्तियां वे शक्तियां हैं, जो संविधान के ढाँचे के परिणामस्वरूप विस्तृत हुई हैं।"¹ निहित शक्तियों के सिद्धान्त को कानूनी आधार यायाधीश मार्शल के निर्णय ने प्रदान किया और तभी से यह सिद्धान्त संविधान का अभिन्न अंग माना जाने लगा है। इस प्रकार हम देखते हैं कि इस सिद्धान्त के उदय का आधार परम्परागत, संवधानिक व यायिक तीनों ही प्रकार का है।

सिद्धांत का इतिहास

निहित शक्तियों का सिद्धान्त अमेरिका के राजनैतिक मंच पर सन् १७६० में आया। इस समय हैमिल्टन वित्त मंत्री थे। उन्होंने जब यह प्रस्ताव रखा कि विदेशों के साथ व राज्यों के पारस्परिक व्यापार का प्रबंध करने के लिये मनुक्त राज्य का एक बंधन होना चाहिये, तो इस बात की त्वरित कांग्रेस में विवाद उठ खड़ा

¹ Implied powers are those which have grown as a result of constitutional construction
—Johnson

हुआ। एक पक्ष उदार संविधानवादियों (Liberal Constitutionalists) का था, जिनका कहना था कि संविधान की व्याख्या उदार दृष्टिकोण से की जानी चाहिए और मूल शक्तियों के उपयोग के लिये जिन अथ शक्तियों की आवश्यकता समझी जाय, वे संघीय सरकार की मूल शक्तियों में निहित समझी जानी चाहिए। दूसरा ओर जफरसन जैसे पक्के संविधानवादियों का कहना था कि संविधान का अक्षरशः पालन किया जाना चाहिए और उसका कोई नया अर्थ नहीं लगाया जाना चाहिए। उनका मत था कि व्यापार का प्रबंध करने के लिये बैंक की स्थापना करने की शक्ति संघीय सरकार की निहित शक्ति नहीं समझी जानी चाहिए। विवाद का निणय हैमिल्टन के पक्ष में हुआ और बैंक की स्थापना हुई। उस समय निणय यद्यपि केवल बैंक की स्थापना के विषय में हुआ। पर उस निणय से निहित शक्तियों का सिद्धांत स्पष्ट रूप से सब के समक्ष आ गया। कांग्रेस द्वारा यह स्वीकार किया जाने से कि व्यापार संचालन सम्बन्धी शक्ति में ही बैंक की स्थापना करने की शक्ति निहित है, एक ऐसे सिद्धांत को स्वीकृति मिल गई, जिसके अन्तर्गत कांग्रेस असीमित शक्ति अपने हाथ में ले सकती थी। विवाद में जफरसन ने कहा था कि "कांग्रेस की शक्तियों की जो सीमायें इसके संशोधन द्वारा विशेष रूप से निर्धारित की गई हैं, उनसे एक पक्ष भी आगे बढ़ने का अर्थ शक्ति के एक ऐसे असीमित क्षेत्र पर अधिकार जमा लेना होगा, जिसकी कोई परिभाषा नहीं की जा सकती।" ¹ बैंक की स्थापना की शक्ति को व्यापार संचालन की शक्ति में निहित मान कर कांग्रेस ने वह पक्ष उठा दिया था, जिसका अर्थ जफरसन के मतानुसार संघ को कांग्रेस द्वारा शक्ति के असीमित क्षेत्र पर अधिकार जमा लेना था।

पर बैंक की स्थापना की शक्ति से सम्बन्धित उक्त निणय विषय विशेष के सम्बन्ध में ही था और वह कोई नीति सम्बन्धी निणय नहीं था। अतः निहित शक्ति की बात का सिद्धांत रूप में स्वीकार किया जाय या नहीं यह बात फिर भी विवाद प्रस्तुत बनी रही। अन्त में सन् १८१६ में मक वलौच बनाम मरीलैण्ड के मुकद्दम में मुख्य न्यायाधीश माशेल ने अपना निणय दकर निहित शक्तियों के सिद्धांत को बानूनी मान्यता प्रदान कर दी। मुख्य न्यायाधीश माशेल ने अपने निणय में कहा कि "सरकार की शक्तियाँ सीमित हैं और उनकी शक्तियाँ का अतिक्रमण नहीं किया जा सकता। पर हमारा विचार है कि संविधान के स्वस्थ ढांचे में राष्ट्रीय व्यवस्थापिका को उन साधनों के विषय में विवेक में काम लेने की अनुमति अवश्य होनी चाहिए, जिनके द्वारा उन शक्तियों का क्रियावित किया जाना है, जो उसने (संविधान ने) उसे (व्यवस्था)

¹ To take a single step beyond the boundaries specially drawn around the powers of Congress by the tenth amendment is to take possession of a boundless field of power no longer susceptible of any definition

पिका को) प्रदान की हैं, जिससे वह संस्था अपने लिये निर्धारित महान वनव्यो को ऐसे ढंग से पूरा कर सके, जो जन-साधारण के लिये सत्रसे अधिक लाभकारी हो।¹

निहित शक्तियों की परिभाषा

मुरय 'यायाधीश माशल के उक्त निणय से यह पूणत स्पष्ट हा जाता है कि निहित शक्तिया का क्या तात्पर्य है। मागल के निणय के आधार पर निहित शक्तियों की परिभाषा उन शक्तियों के रूप में की जा सकती है, जो संघीय सरकार की मून शक्तियों को क्रियावित करने के उद्देश्य से उनमें निहित मानी जायें। ध्यान देने की बात इस सम्बन्ध में यह है कि संघीय सरकार की इन शक्तियों का रूप नई शक्तिया का नहीं है, वरन् ये वे शक्तिया हैं जो मौलिक शक्तियों का ही अंग हैं, क्योंकि वे मून शक्तियों का क्रियावित करने के साधन मात्र हैं। संक्षेप में हम कह सकते हैं कि संविधान द्वारा संघीय सरकार को दी गई मून शक्तिया यदि माव्य हैं, तो निहित शक्तियाँ उनके साधन के रूप में हैं।

फिर भी इस सम्बन्ध में यह स्मरणीय है कि प्रत्येक शक्ति, जिसके विषय में कांग्रेस यह निणय करे कि वह संघीय सरकार की निहित शक्ति है बिना इस बात का निश्चय हुए कि वह किसी मूल शक्ति के कार्यवाह्य के लिये आवश्यक है, निहित शक्ति नहीं मानी जा सकती। किसी भी शक्ति को निहित शक्ति की श्रेणी में समझे जाने के लिये यह आवश्यक है कि वह निश्चय रूप से ऐसी हो, जिसका सम्बन्ध किसी मूल शक्ति के कार्यवाह्य में हो। यदि ऐसा नहीं है, तो उस शक्ति का निहित शक्ति नहीं माना जा सकता। मुरय 'यायाधीश माशल ने इस सम्बन्ध में स्वयं भी कहा है कि 'उद्देश्य यह हो, वह संविधान की सीमा के अंतर्गत हो, और फिर व सत्र साधन जो उचित हो, जो स्पष्ट रूप से उसी उद्देश्य की साधना के लिये प्रयोग किय जायें और जो बजित न होकर संविधान के शब्दों व उसकी आत्मा के अनुकूल हो वध हैं।'² वस्तुतः इस शक्ति के विषय में कांग्रेस यह निणय करे कि वह निहित शक्ति है, उसके विषय में न्यायपालिका को यह अधिकार है कि उसके विषय में यदि कोई वाद उसके

¹ 'The powers of the Government are limited and its powers are not to be transcended. But we think the sound construction of the constitution must allow to the national legislature that discretion with respect to the means by which the powers it confers are to be carried into execution which will enable that body to perform high duties assigned to it in a manner most beneficial to the people

—Chief Justice Marshall in *McCulloch Vs Maryland*

² Let the end be legitimate let it be within the scope of the constitution and all means which are appropriate which are plainly adopted to that end, which are not prohibited, but consist with the letter and spirit of the constitution are constitutional'

—Chief Justice Marshall

समस्त किसी पक्ष द्वारा प्रस्तुत किया जाय, ता वह उसके विषय में अपना निणय दे। ऐसी दशा में 'पायपालिका' का निणय सभी पक्षों के लिये माय होगा तथा उसी के निणय पर उस शक्ति विशेष के विषय में यह निश्चय होगा कि वह निहित शक्ति है या नहीं।

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि निहित शक्तियाँ केवल वे ही शक्तियाँ हैं, जो सविधान द्वारा सघीय सरकार का प्रदान की हुई मूल शक्तियाँ के साथ साधना के रूप में सम्बद्ध ह। निहित शक्तियों के निम्न उदाहरणों से यह बात पूर्णतः स्पष्ट हो जायेगी।

१. सविधान ने कांग्रेस का विदेशों के साथ व परम्पर राज्यों के व्यापार का प्रबंध करने की शक्ति दी है। पर व्यापार शब्द बड़ा व्यापक है। उसके प्रबंध के लिये एक प्रणाली, यातायात, संचार आदि जग अनक अय विषयों का प्रबंध भी उसे अपने हाथ में लेना आवश्यक है। अतः इनसे सम्बन्धित शक्तियों के लिये यह उचित है कि उक्त व्यापार के प्रबंध की शक्ति में निहित शक्ति माना जाय। इसी आधार पर कांग्रेस का रेल व मंडक के यातायात, टेलीग्राफ व टेलीफोन की सम्पत्तियों वायुयान भाषयान, रेडियो, एक प्रणाली, विनिमय केन्द्र व तेल निालन के प्रबंध से सम्बन्धित शक्ति प्राप्त है, क्योंकि ये सब व्यापार के प्रबंध की शक्ति के अन्तर्गत निहित शक्तियाँ हैं।

२. युद्ध के समय देश की रक्षा का भार भी कांग्रेस का ही है। अपनी रस शक्ति के अंतर्गत कांग्रेस को अन्य अनक निहित शक्तियाँ प्राप्त हैं। उदाहरणार्थ, कांग्रेस सेना की भर्ती कर सकती है, उससे सम्बन्धित व्यय कर सकती है, युद्ध के लिये आवश्यक मिनिक सामग्री जुटा सकती है और यहां तक कि देश की सेना का भोजन जुटान के लिये जनता के खान पान में कमी करने का कानून पान कर सकती है।

३. सविधान के अनुसार राष्ट्र के सामान्य कल्याण की साधना का दायित्व कांग्रेस का है। सामान्य कल्याण की साधना एक ऐसा दायित्व है कि उसके अंतर्गत अत्यन्त व्यापक रूप की निहित शक्तियाँ भी कांग्रेस को प्राप्य हो सकती हैं। यही कारण है कि सामान्य कल्याण की साधना की शक्ति के अंतर्गत कांग्रेस ने रोजगार व बड़ावस्था पान की व्यवस्था जैसे काय अपन हाथ में ले लिये हैं।

४. सविधान के अनुसार कांग्रेस को यह अधिकार है कि वह मयुक्त राज्य की ओर से ऋण ले सके। अपने इस अधिकार के अंतर्गत कांग्रेस ने सघीय बैंक की स्थापना करने की, सहयोगी ऋण समितियों की स्थापना करने की और राष्ट्र के ऋणों की देखभाल करने की शक्ति भी अपन हाथ में ले ली है।

निहित शक्तियों के प्रतिबंध

ऊपर जो कुछ कहा गया है उसमें यह पूर्णतः स्पष्ट है कि अमेरिका की सामन प्रणाली में निहित शक्तियों के सिद्धान्त का क्या महत्व है तथा वह वहाँ कसे काय

करता है। पर इससे यह नहीं समझा जाना चाहिये कि उसके क्रिया रूप पर कोई प्रतिबन्ध नहीं है। व्यावहारिक रूप में कांग्रेस को उस सिद्धान्त के आधार पर किसी शक्ति की प्राप्ति बहुत आसानी से और उसी की इच्छा के अनुसार नहीं हो जाती। इस सम्बन्ध में ध्यान देने की बात यह है कि कोई शक्ति निहित शक्ति है या नहीं इसका अन्तिम निणय करना कांग्रेस के हाथ की बात न होकर सर्वोच्च न्यायालय के हाथ की बात है। इसलिये यदि केन्द्रीय सरकार ने कभी मनमानी निहित शक्तियों की माँग की है, तो सर्वोच्च न्यायालय ने उसे अस्वीकार कर दिया है। उदाहरणार्थ, केन्द्रीय सरकार ने व्यापार सम्बन्धी शक्ति के साथ बीमा सम्बन्धी शक्ति को भी अपने हाथ में लेना चाहा। उद्योगों के आन्तरिक प्रवर्धन पर नियन्त्रण करने के लिये उसने दाम के घण्टा को तै करने की, बतन की दर त करन की तथा थमिका के सामूहिक वाता के अधिकार का नियमन करने की शक्तियों का अपन हाथ में लेना चाहा। पर सर्वोच्च न्यायालय ने निणय किया कि यह शक्तियाँ राज्या की ही रहनी चाहिये और यह नहीं माना कि देश के केन्द्रीय सरकार की निहित शक्तियों की श्रेणी में रखा जाय। कांग्रेस के ऊपर सर्वोच्च न्यायालय का दृष्टा के रूप में बैठा रहना, एक ऐसा निश्चित प्रतिबन्ध है, जिसके अन्तर्गत ही निहित शक्तियों का सिद्धान्त कार्य कर सकता है। सर्वोच्च न्यायालय यदि किसी शक्ति को निहित शक्ति नहीं मानता, तो वह निहित शक्ति नहीं हो सकती और न उसका भोग ही केन्द्रीय सरकार कर सकती है। जसा मुनरो ने कहा है "अपनी निहित शक्तियों की निणायक कांग्रेस नहीं है। सर्वोच्च न्यायालय ऐसे विषयों में अन्तिम निणायक है और अनेक अवसरों पर निहित शक्ति सम्बन्धी कांग्रेस के दाव को उसने अस्वीकार भी कर दिया है।"¹

निहित शक्तियों के सिद्धान्त का प्रभाव

उपयुक्त प्रतिबन्ध के हात हुए भी अमेरिका के संविधान पर निहित शक्तियों के सिद्धान्त का एक निश्चित प्रभाव है, जिसे हम निम्न दिशाओं में देख सकते हैं

१ इस सिद्धान्त के कारण संघीय सरकार का संविधान द्वारा दिय गये अपने कृतव्यों के पूरा करने में बड़ी सहायता मिलती है। संघीय सरकार के अनेक भूत कर्तव्य ऐसे हैं, जिनको निहित शक्तियों के बिना पूरा नहीं किया जा सकता। संघीय सरकार ने निहित शक्तियों के रूप में अनेक ऐसे अधिकार प्राप्त कर लिये हैं, जिनकी सहायता से वह अपने मूल कर्तव्यों को सरलता से पूरा कर सकती है।

२ इस सिद्धान्त से संविधान के विकास में बड़ी सहायता मिली है। जिस समय अमेरिका के संविधान का निर्माण हुआ था, उस समय की आवश्यकताओं व परिस्थितियों और बाद की आवश्यकताओं व परिस्थितियों में अंतर होना स्वाभाविक

¹ 'The Congress is not the judge of its own implied powers. The Supreme Court is the final arbiter in such matters and on several occasions it has denied congressional claims to implied authority
—Munro

था, क्योंकि उस समय के अमेरिका में और बाद के अमेरिका में बराबर अन्तर होता चला आया है। परिचयन के अनुसार सरकार को नई नई शक्तियाँ की आवश्यकता होनी भी स्वाभाविक थी। यदि निहित शक्तियों के सिद्धांत का प्रादुर्भाव न हुआ होता, तो नवीन परिस्थितियों के अनुकूल सविधान में विधिवत् संशोधन करने पड़े होते। पर इस सिद्धांत के कारण आवश्यकताानुसार सविधान का विकास सरलता से होता गया और उसके लिये देश का सविधान का संशोधन करने के पचड़े में नहीं पड़ना पड़ा। वस्तुतः निहित शक्तियों की परम्परा के कारण वह सविधान, जो विल्सन के अनुसार 'घाड़े वगैरह' के समय में बनाया गया था, कम से कम संशोधनों से ही राकड़ों के समय में भी काम दे रहा है।

३ इस सिद्धांत का प्रभाव सीनरी दिशा में यह हुआ है कि शासन की शक्ति का केंद्रीकरण हुआ है। सविधान का व्यवस्था के अनुसार राज्यों की शक्तियाँ अवशेष के रूप में हैं और इसलिए वे अस्पष्ट हैं। राज्यों अपनी शक्तियों के विषय में कभी निश्चयपूर्वक साक्ष्य भी नहीं सकते। परिणामस्वरूप केन्द्र का इस सिद्धांत के सहारे सदा से यह अवसर सरलतापूर्वक मिलता रहा है कि वह निहित शक्तियों के नाम से जिन शक्तियों को प्राप्त करना आवश्यक समझे, प्राप्त कर लें। शासन की शक्ति का इस प्रकार लगातार केंद्रीकरण होता गया है और राज्यों के स्वशासन के अधिकार पर आघात हुआ है।

४ इस सिद्धांत के कारण न्यायपालिका का महत्व भी बहुत कुछ बढ़ा है। अमुक शक्ति निहित शक्ति है या नहीं इसका अन्तिम निणय सर्वोच्च न्यायालय करता है। अपने इस निणय करने की प्रश्रिया के द्वारा सर्वोच्च न्यायालय ने अमेरिका के सविधान में अनेक ऐसी व्यवस्थाएँ जोड़ दी हैं, जिनका सविधान में बड़ा महत्व है। यही कारण है कि अमेरिका के सविधान का न्यायाधीशों द्वारा बनाया गया सविधान कहा जाता है और यह कहा जाता है कि न्यायपालिका वहाँ की अतिरिक्त तथा सर्वोच्च व्यवस्थापिका भी है। इसमें कोई संदेह नहीं कि संशोधन तथा परामर्शपूर्ण ने भी सविधान का विकास किया है पर न्यायपालिका के निणय में भी सविधान का बहुत कुछ काम हुआ है। सविधान के सम्बन्ध में सर्वोच्च न्यायालय का क्या महत्व है, यह लुईस के इस कथन में स्पष्ट हो जाता है कि 'हम सविधान के अन्तर्गत हैं पर सविधान यही है जो न्यायाधीशों बनाते हैं'।^१ सविधान की व्याख्या करने का कार्य सम्पूर्ण सर्वोच्च न्यायालय ही का काम है तथा विवाद की दशा में कौन सा निणय करता है कि सविधान की किसी व्यवस्था का क्या अर्थ है। मुनरो का तात्पर्य यही है कि 'अमेरिका के सविधान में किसी शक्ति का क्या अर्थ है यह जानने के लिये आप किसी शक्ति का क्या अर्थ जानें'।

^१ We are under the constitution but the constitution is what judges say it is

किसी पुस्तक को देखते हैं।¹ निहित शक्तियों के मामलों में या अन्य ऐसे ही अवसरों पर सर्वोच्च न्यायालय ने अपने अनेक न्यायिक निणय दिये हैं और ऐसा करते करते जैसा फग्यूसन ने कहा है "सर्वोच्च न्यायालय ने अपना अधिकार क्षेत्र इतना बढ़ा लिया है कि वह एक अनिवारित उच्च व्यवस्थापिका बन गया है।"²

सघीय के द्वाीकरण

जिन परिस्थितियों में मूल रूप से तेरह राज्यों ने मिलकर सघ बनाया था और एक राष्ट्रीय सरकार की स्थापना की थी, व समय के साथ बदलती गई है और उनके साथ साथ राष्ट्रीय शासन का व्यावहारिक रूप भी बदलता गया है। परिणाम यह हुआ है कि अमेरिका का सघीय व्यवस्था का अब का रूप उस समय की सघीय व्यवस्था के रूप से बहुत कुछ भिन्न हो गया है। जिस समय सघीय व्यवस्था की स्थापना की गई थी, उस समय सघ की सरकार का सीमित शक्तियाँ प्रदान की गई थी और इस बात का विशेष ध्यान रखा गया था कि केन्द्र अत्यधिक शक्तिशाली न हो जाय। पर स्थिति स्याई रूप से वह नहीं रह सकी है जिसे संविधान निर्माताओं ने रखना चाहा था। वस्तुतः दश की आन्तरिक स्थिति व विदेशों के सम्बन्ध में देश की स्थिति इस प्रकार बदली है कि केन्द्र की स्थिति अधिकारिक महत्वपूर्ण होती गई है और सघीय सरकार अधिकारिक शक्तिशाली होती गई है। लियोनाड का तो इस सम्बन्ध में यहाँ तक कहना है कि 'भविष्य में चौदाई शताब्दी में राज्य खाली खोखले बन जायेंगे, जो मुख्यतः सघीय विभागों के ग्रामीण जिलों के रूप में कार्य करेंगे तथा जो अपने भरण पोषण के लिये सघीय कोष पर निर्भर करेंगे।'³ ऐसी दशा में स्वाभाविक रूप से यह प्रश्न उठता है कि शक्ति के इस केन्द्रीकरण का कारण क्या है? निहित शक्तियों के सिद्धांत के प्रकरण में इस बात पर विचार किया जा चुका है कि निहित शक्तियों के सिद्धांत के आविर्भाव के कारण शक्ति का केन्द्रीकरण बहुत कुछ हुआ है। पर निहित शक्तियों के सिद्धांत के अतिरिक्त कुछ अन्य कारण भी हैं जिन पर विचार करना आवश्यक है। सघीय सरकार की शक्ति की वृद्धि और शक्ति के केन्द्रीकरण के सभी कारणों पर प्रस्तुत प्रकरण में समष्टि रूप से विचार किया जायगा।

भौतिक आर्थिक व सामाजिक परिवर्तन—केन्द्र की शक्ति प्रशन्नता का पहला

¹ To find out what any word in the American constitution means you do not look up in a dictionary, but you look it up in a digest of judicial decisions' —Munro

² The Supreme Court has expanded its authority to such an extent that it has become a non elective super legislature

—Ferguson

³ In another quarter century the states may be left hollow shells operating primarily as field districts of federal departments and dependent upon the federal treasury for the support

—White Leonard

कारण वह महान परिवर्तन है जो अमेरिका की भौतिक, आर्थिक व सामाजिक परिस्थिति में आया है। सघ बनने के समय सघ में केवल १३ राज्य सम्मिलित हुये थे। पर धीरे धीरे राज्यों की संख्या बढ़ती गई है और अब वह ५१ हो गई है। अतः यह स्वाभाविक था कि इतने अधिक बड़े हुए क्षेत्र के शासन प्रबंध के लिये उस समय से अधिक शक्तिशाली केन्द्र की आवश्यकता थी, जिस समय उसकी स्थापना हुई थी। देश के आंतरिक उद्योग का इतना विस्तार हुआ, यातायात व संचार के इतने शीघ्रगामी साधन का आविष्कार हुआ कि व्यापार व उद्योगों का रूप स्थानीय न होकर राष्ट्रीय हो गया तथा राज्यों की वह स्थिति न रही कि वे राष्ट्रव्यापी उद्योगों का नियंत्रण कर सकते। परिणामस्वरूप लोगों की ओर से उन सेवाओं की मांग बढ़ी जिन्हें राज्य प्रदान नहीं कर सकते थे और धीरे धीरे केन्द्र उन सेवाओं का पूरा करने से सम्बंधित शक्तियाँ अपने हाथ में लेता गया। सघ की स्थापना के बाद सामाजिक परिस्थितियाँ भी बदली और लोगों का दृष्टिकोण भी बदला। प्रारम्भ में लोगों की आस्था जहाँ राज्यों के प्रति अधिक थी, बाद में वह केन्द्र के प्रति अधिक होती गई तथा केन्द्र द्वारा शक्ति प्राप्ति का विरोध भी कम होता गया। इस प्रकार जो भौतिक, आर्थिक तथा सामाजिक परिवर्तन अमेरिका में हुए, उनके कारण शक्ति के केंद्रीकरण का बड़ा प्रोत्साहन मिला।

सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय

केन्द्र की शक्ति बढ़ने का दूसरा कारण सर्वोच्च न्यायालय के व अनक निर्णय है जो उसने समय-समय पर दिये हैं। निहित शक्तियों के सिद्धांत के प्रकरण में जसा कहा गया है सर्वोच्च न्यायालय ने निहित शक्तियों के विषय में जो निर्णय दिये हैं उससे केन्द्र की शक्ति में बहुत कुछ वृद्धि हुई है। निहित शक्तियों के विषय में सर्वोच्च न्यायालय के इस निर्णय से कि 'संविधान के स्वस्थ ढाँचे में राष्ट्रीय व्यवस्थापिका को उन साधनों के विषय में विवेक में काम लेने की अनुमति अवश्य हानी चाहिये, जिनके द्वारा उन शक्तियों को प्रियादित किया जाना है, जो उसमें (संविधान ने) उस (व्यवस्थापिका को) प्रदान की है,'¹ केन्द्रीय सरकार का निहित शक्तियों का नाम पर अपनी शक्ति को बढ़ाने का अवसर मिल गया है और इस प्रकार केन्द्रीकरण का बढ़ावा मिला है। सर्वोच्च न्यायालय की ऐसी घोषणाओं में केन्द्रीय सरकार की महत्व बढ़ा है तथा यह बात लोगों के समक्ष स्पष्ट हो गई है कि सघ के राज्यों की अपेक्षा सघ अधिक महत्वपूर्ण है। मर बलॉच बनाम मैरीलैण्ड के बाद में सर्वोच्च न्यायालय ने यह स्पष्ट कहा है कि "संयुक्त राज्य जनता का एक सघ है और केन्द्रीय सरकार सिद्धांत व व्यवहार दोनों में ही प्रत्यक्ष रूप से जनता पर निर्भर करने वाला

¹ 'The sound construction of the constitution must allow to the national legislature discretion with respect to the means by which the powers it confers are to be carried into execution

राष्ट्रीय सरकार है।¹ इस प्रकार हम देखते हैं कि सर्वोच्च न्यायालय के निर्णयो व निहित शक्तिया के सिद्धांत के प्रादुर्भाव के कारण भी शक्ति के केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति को बढ़ावा मिला है।

वित्तीय सहायता

केन्द्र की शक्ति बढ़ाने का तीसरा प्रमुख कारण केन्द्र का वह अधिकार है, जिसके अंतर्गत केन्द्र की ओर से राज्या का वित्तीय सहायता प्रदान की जाती है। वित्त के सम्बन्ध में केन्द्र का प्राप्त इस प्रमुखता का परिणाम यह हुआ है कि राज्या को अपने अनिवार्य व्ययों का पूरा करने के लिये केन्द्र का मुहताकना पड़ता है। पहले समय में केन्द्र की ओर से दी जाने वाली सहायताएं बहुत कम होती थीं। राज्य अपनी आवश्यकताओं की पूर्ति के लिये प्रायः आत्मनिर्भर होते थे। जो सहायता दी जाती थी, वह बिना किसी शर्त के भी दी जाती थी। पर अब केन्द्र द्वारा राज्या को दी जाने वाली सहायता की मात्रा व उसका क्षेत्र बहुत बढ़ गया है और ऐसा भी है कि यह सहायता कुछ शर्तों के साथ दी जाने लगी है। उदाहरणार्थ, अब सहायता इस शर्त पर दी जाती है कि राज्य किसी सहायता को उसी विषय के लिये व्यय करे, जिसके लिये उस वह सहायता दी गई है। दी हुई सहायता के प्रयोग के लिये राज्या के लिये यह भी आवश्यक होता है कि वे उसके प्रयोग की व्यवस्था करने के लिये कुशल प्रशासनिक ढांचा स्थापित करें। केन्द्रीय सहायता की प्राप्ति के बदले में राज्या के लिये यह भी शर्त है कि वे केन्द्र के इस अधिकार को मानें कि वह कार्य करने के स्तर व नियम निर्धारित कर सकें और अपनी ओर से राज्या के कार्यों का निरीक्षण व उनके हिसाब की जांच करा सकें। केन्द्र का यह अधिकार भी रहता है कि केन्द्र के आदेशों के अनुसार यदि राज्य न चले तो वह सघीय सहायता पर रोक लगा दे। इस प्रकार जमा हम देखते हैं, जब राज्य केन्द्र से वित्तीय सहायता स्वीकार करते हैं, तो बदले में उन्हें किसी न किसी रूप में अपनी स्वतंत्रता का त्याग करने से कम उस क्षेत्र में तो करना ही पड़ता है, जिसमें केन्द्र की सहायता दी जाती है। केन्द्रीय सहायता का विस्तार धीरे-धीरे लगातार बढ़ता ही जा रहा है, अतः राज्या के क्रिया-कलाप पर केन्द्र का नियंत्रण भी बढ़ता जा रहा है। आंकड़े बताते हैं कि जितनी सहायता सन् १९०१ में दी गई थी, उसकी एक हजार गुनी सहायता तो सन् १९५२ तक ही हो गई थी।² इससे यह अंदाज सरलता से लगाया जा सकता है कि इस

¹ Supreme Court of America in *McCulloch Vs Maryland* has argued that the United States is a union of the people and that the central government is both in theory and in fact a national government resting directly on the people

² Figures reveal that in 1901 the amount of central fiscal grant was less than 3 million dollars. In 1952 it was over 3 thousand million dollars which shows that only in 51 years the increase is a thousand fold

समय इस सहायता का रिश्ता व परिमाण कितना बढ़ गया होगा तथा जय महा यना का परिमाण इतना अधिक है तो राज्यों की केन्द्रीय अधीनता भी कितने अधिक परिमाण में होगी। लियोनाड ने इस सम्बन्ध में कहा है कि "जहाँ धन होता है, वहाँ शक्ति होती है और जहाँ इतने अधिक परिमाण में धन है, वहाँ शक्ति भी बहुत अधिक होनी चाहिये। वित्तीय निभरता इस प्रकार की भी हो सकती है, कि शक्ति का संबंधानि विभाजन समाप्त हो जाये।¹ उनका यह मक्यन बहुत सीमा तक ठीक हो है और केन्द्रीय सहायता की प्राप्ति के बिना बहुत सीमा तक राज्यों का अपना स्वतंत्रता का त्याग केन्द्र के पक्ष में करना पड़ता है।

अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति—अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति के कारण भी अमेरिका में शक्ति के केन्द्रीकरण को बच मिला है। द्वितीय विश्व-युद्ध के बाद में अमेरिका विश्व के नेता के रूप में उदय हुआ है। विश्व का राजनतिक मान के दो महापक्षों में वह एक का एक मात्र नेता है। अतः शक्ति के अन्वेषण के कारण जब अमेरिका बाह्य आक्रमण की सम्भावना से भी अछूता नहीं रह गया है। इस प्रकार के सम्भावित आक्रमण का मुनासिबता करने के नियम दान सगम रह सके, इसके लिए यह आवश्यक है कि देश की केन्द्रीय सरकार पूर्ण शक्तिशाली हो और वह इस स्थिति में हो कि देश के सभी माधनों का प्रयोग उनके अधिनार की वस्तु हो। बाह्य आक्रमण का भय इस प्रकार केन्द्र की अधिकाधिक शक्तिशाली बनाता जा रहा है। लियोनाड ने ठीक ही कहा है कि "रूसी भालू ही स्पष्ट रूप में यह राक्षस है, जो हमें केन्द्र की ओर बढ़ा रहा है।² स्थायी रूप से चलने वाले शीत युद्ध का परिणाम यह हुआ है कि मकटकात स्पाई हाने के कारण शक्ति का केन्द्रीकरण भी स्वाई होता जा रहा है।

केन्द्र के प्रति जनता का सम्मान—केन्द्र पर शक्ति का केन्द्रीकरण इसलिय भी हुआ है, क्योंकि लोगों ने राष्ट्रीय सरकार के प्रति सम्मान बढ़ता जा रहा है। सन् १९३० में जो विश्वव्यापी आर्थिक मकटकाया, उसमें अमेरिका के राज्य लोगों की आवश्यकताओं का पूरा नहीं कर सके। वे उस वरोजगारी की समस्या को मरलना में हल करने में असमर्थ रह, जो उस समय फैली। जब अनेक ऐसी समस्याओं को भी राज्य हल नहीं कर सके, जिनके हल को लोगों का उनसे आना था। ऐसी कठिनाई के समय में राष्ट्रीय सरकार ने ही लोगों की सहायता की और तत्कालीन रूजवेल्ट सरकार की माहमपूण नीति के कारण देश आर्थिक मकट से निकल कर

¹ "Where there is money there is power and where there is money on this scale, there is substantial power. There can be a type of fiscal dependence which can erase the constitutional division of power
—Leonard

² "The most obvious giant pushing us towards the centre is the Russian bear"
—Leonard

पुनर्निर्माण के माग पर आरुढ़ हुआ। इसका परिणाम यह हुआ है कि लोगों की आस्था राज्यों की सरकारों की तुलना में केन्द्र की सरकार के प्रति अधिक है और उस जन-आस्था के आधार पर केन्द्र में शक्ति का केन्द्रीकरण होता जा रहा है।

सघीय व्यवस्था क्या समाप्त हो चुकी है ?

ऊपर जो कुत्ता गड़ा गया है उससे यह स्पष्ट है कि अमेरिका की केन्द्रीय सरकार अधिकाधिक शक्तिशाली होती जा रही है। ऐसी दशा में यह प्रश्न उठना स्वाभाविक है कि क्या स्थिति ऐसी हो गई है कि सघात्मकता को विलुप्त समाप्त समझा जाना चाहिये। जिस तर्जि से केन्द्र का त्रिया कलाप घटता जा रहा है, उसे देखकर कुछ लोग निस्संदेह ऐसा विचार करने लगते हैं कि अमेरिका में अब सघीय व्यवस्था नहीं है और न उसे अब पुनः वापस लाने की भी कोई सम्भावना है। रोसे ड्रमण्ड ने इस सम्प्रत्यय में ऐसा ही विचार व्यक्त किया है और कहा है कि 'वास्तविक रूप में हमारी सघीय व्यवस्था अब अस्तित्व में नहीं है और उन पुनः अस्तित्व में लाने की भी अब कोई सम्भावना नहीं है।' ¹ यद्यपि ऐसा विचार पूर्णतः सत्य नहीं कहा जा सकता और जहाँ तक सवधानिक स्थिति का बात है वह निश्चय रूप से सघीय है, फिर भी हममें सन्देह नहीं है कि केन्द्र की शक्ति में इसका महत्व अधिकाधिक बढ़ रहा है तथा राज्यों की शक्ति में उनका महत्व कम होना जा रहा है। जसा पहले दशमाया जा चुका है, विविध कारणों से, जिनमें वित्तीय नियंत्रण अत्यन्त प्रमुख है केन्द्र की शक्ति में उसका महत्व अधिकाधिक बढ़ रहा है और केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति घल पकड़ती जा रही है।

पर इससे यह नहीं समझा जाया चाहिये कि संयुक्त राज्य अब एक एकात्मक राज्य है और राज्य केवल उसके प्रशासनिक प्रदेश हैं, जिनकी अपनी कोई शक्ति नहीं है। यह ठीक है कि अनवर छोत्रों में राज्यों को केन्द्र पर निर्भर होना पड़ना है, फिर भी हमका यह अर्थ नहीं है कि सघीय द्वाइया के रूप में राज्यों का कोई महत्व ही न रहा हो। वस्तुतः अमेरिका का सघ अब उस युग में आ गया है, जिसे सहकारितापूर्ण सघ व्यवस्था का युग कहा जा सकता है तथा जिसमें राज्यों के केन्द्र का सम्बन्ध इस बात पर नहीं चलता कि कौन किसके अधीन है बल्कि यह इस पर चलता है कि राष्ट्र के हित में दोनों में सहयोग किस प्रकार चल सकता है। यही कारण है कि उन राज्यों को, जिन्होंने एक समय में सघ का निर्माण किया था, इस बात की अधिक चिन्ता नहीं है कि सघ कितना शक्तिशाली होता जा रहा है, बल्कि पारस्परिक सहयोग में राष्ट्र का कल्याण हो रहा है। राष्ट्र के कल्याण में वे दोनों ही सहयोगी हैं, यद्यपि उन सहयोग में सामान्य सघ प्रशासन व नियंत्रण केन्द्र का अवश्य रहता है।

¹ In point of fact our federal system no longer exists and has no more chance of being brought back in existence

जहाँ तक शासन के पूर्ण एकात्मक रूप का प्रश्न है, वह अमेरिका जैसे विस्तृत व अधिक जनसंख्या वाले देश में कभी सम्भव नहीं हो सकता। सन् १८३० में राज्य की शक्तिशाली बनाये रखने के पक्ष में माटियू ने जो यह कहा था कि "संयुक्त राज्य की केन्द्रीय सरकार को यदि अपनी समस्त सीमाओं के लिये व्यवस्थापन व प्रशासन का प्रबंध करना पड़े, तो वह साल भर भी सब को कठिनता से ही इकट्ठा रख सकेगी।"¹ यह अब भी सिद्धांततः सही है तथा जब तक राज्य स्थानीय महत्व के कार्यों का प्रशासन स्वयं नहीं चलायेंगे, इतने बड़े देश का प्रशासन नहीं चल सकता। अमेरिका जैसा बड़ी जन मर्याद व विस्तार वाले देश का शासन प्रबंध वस्तुतः चला ही तब रहा है, जब राज्य पर्याप्त रूप से स्वशासित हैं तथा जन-जीवन के एक बड़े भाग से सम्प्रचित शासन कार्य का सम्पादन वे स्वयं करते हैं। इस तथ्य से कोई इन्कार नहीं कर सकता कि राज्य अब भी नागरिकों को अनेक अति आवश्यक सेवाएँ प्रदान करते हैं। उदाहरणार्थ, राज्य ही निर्वाचनों का संचालन करते हैं। पुलिस का प्रबंध भी उसी के हाथ में है। दीवानी व फौजदारी दोनों प्रकार के कानूनों को क्रियाविध करवाना भी उसी का दायित्व है। वे ही शिक्षा की व्यवस्था करते हैं। वे ही स्थानीय शासन संस्थाओं पर नियंत्रण करते हैं। सुसंगठित राजनैतिक दलों की जड़े राज्यों में ही हैं। वस्तुतः जैसा मूनरो ने कहा है "राज्य अब भी वे धुरी हैं जिनके आसपास अमेरिका का सम्पूर्ण राजनीति चक्र घूमता है।"²

SELECT READINGS

Beard	American Government and Politics
Benson	The New Centralization
Brogan	The American Political System
Carr	The Supreme Court and the Judicial Review
Clark	The Rise of New Federalism
Ferguson and McHenry	The American System of Government
Finer	The Theory and Practice of Modern Government
Leonard	The States and the Nation
Martineau	Society in America
Munro	The Government of the United States
Ogg and Ray	Essentials of American Government
Zink	A Survey of American Government

- ¹ 'If the central government of the United States had to manage all legislation and administration within their boundaries, it could hardly hold together for one year' — Martineau
- ² The States are still the pivots around which the whole American political system revolves — Munro

१३ कांग्रेस

‘पयवेक्षण एव वित्त सम्बन्धी अपनी शक्तियों के कारण, प्रशासन सम्बन्धी अन्तिम शक्ति राष्ट्रपति से भी अधिक कांग्रेस को प्राप्त है, तथा महा भियोग सम्बन्धी अपनी शक्ति के कारण वह देश की सबसे—सर्वोच्च न्यायालय से भी—उच्चतर न्यायालय है।’ —फोर्टलाट

अमेरिका की व्यवस्थापिका जो दो सदन—सीनेट तथा प्रतिनिधि सभा—से मिलकर बनी है, सम्मिलित रूप से कांग्रेस कही जाती है। द्विसदनीय व्यवस्थापिका वाले अधिकांश देशों में व्यवस्थापिका का नीचे का सदन अधिक शक्तिशाली तथा ऊपर का सदन कम शक्तिशाली है। पर अमेरिका की व्यवस्था इसके विपरीत है। वहाँ नीचे का सदन अर्थात् प्रतिनिधि सभा तुलनात्मक दृष्टि से ऊपर के सदन अर्थात् सीनेट से कम शक्तिशाली है और सीनेट के विषय में यह कहा जाता है कि वह सत्तार के सब दूसरे सदनों से अधिक शक्तिशाली है। सीनेट को संविधान निर्माताओं ने ही वस्तुतः अधिक शक्तिशाली बनाया है क्योंकि वे चाहते थे कि शक्तिशाली संस्था के रूप में वह राष्ट्रपति की अधिनायक बनने से रोकता रहेगा। इसका परिणाम यह हुआ है कि प्रारम्भ से ही सीनेट एक महत्वपूर्ण व शक्तिशाली संस्था के रूप में रहा है और अब जब अन्य देशों के दूसरे सदनों की शक्तियों का ह्रास हो रहा है, अमेरिका के दूसरे सदन का महत्व व उसकी शक्ति बढ़ रही है और प्रतिनिधि सभा का महत्व कम होता जा रहा है। प्रस्तुत अध्याय में हम दोनों सदनों पर अलग-अलग विचार करेंगे।

सीनेट (Senate)

सीनेट की रचना

अमेरिका के सीनेट का निर्माण राज्यों की समानता के संघीय सिद्धान्त के आधार पर हुआ है। उसमें प्रत्येक राज्य को समान प्रतिनिधित्व मिला हुआ है और सभी अपने अपने यहाँ से दो प्रतिनिधि चुन कर सीनेट के लिये भेजते हैं। इस समय अमेरिका के सभ में ५० राज्य हैं, जिनके १०० प्रतिनिधि सीनेट के सम्म्य हैं। सीनेट का सदस्य बनने के लिये प्रत्येक व्यक्ति के लिये यह आवश्यक है कि उसकी आयु ३० वर्ष से कम न हो। यह कम से कम ६ वर्ष तक संयुक्त राज्य का नागरिक

रहा है और उस राज्य का निवासी हो, जिससे वह निर्वाचित हो। सन् १८१३ से पहले तक सीनेट के सदस्यों का निर्वाचन अप्रत्यक्ष रीति से होता था, पर अब उनका निर्वाचन प्रत्यक्ष रीति में होता है, यद्यपि मृत्यु या किसी अन्य प्रकार से हुए अंतरिम जगहों का भरण के नियम राज्यों की विधान सभाय उस समय तक के लिए सदस्यों की नियुक्ति कर सकती है, जब तक आगामी प्रत्यक्ष निर्वाचन हो। अप्रत्यक्ष निर्वाचन की व्यवस्था होने के स्थान पर प्रत्यक्ष निर्वाचन की व्यवस्था होने का कारण इस सम्बन्ध में अज सीनेट व प्रतिनिधि सभा दोनों का स्तर एक सा हो गया है, क्योंकि दोनों के ही निर्वाचन अब प्रत्यक्ष रीति से होते हैं। इस प्रकार जहाँ तक प्रतिनिध्यात्मकता का प्रश्न है दोनों ही सदन समक भागीदार हैं, यद्यपि शक्ति व महत्व की दृष्टि से सीनेट का स्थान उच्चतर है।

सीनेट की शक्तियाँ व उसके कार्य

जैसा ऊपर कहा गया है। सीनेट की शक्तियाँ अत्यन्त व्यापक हैं तथा वे व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्यपालन सम्बन्धी तथा न्यायपालन सम्बन्धी तीनों ही प्रकार की हैं। उनकी शक्तियों का विवरण हम निम्न शीर्षकों में कर सकते हैं

व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्तियाँ—सीनेट की मूल शक्तियाँ व्यवस्थापन सम्बन्धी हैं। अमेरिका में व्यवस्थापिका के दोनों सदा समानपदी हैं और उसका अधिकार व्यवस्थापन के सम्बन्ध में समान हैं। सीनेट के अधिकारों का विवरण हम वित्त विधेयक, साधारण विधेयक व संवैधानिक विधेयक का पृथक् पृथक् लेकर कर सकते हैं।

जहाँ तक वित्त विधेयक का सम्बन्ध है, उनके लिये यह आवश्यक है कि उन्हें प्रतिनिधि सभा में प्रस्तुत किया जाय। पर केवल प्रमूनीकरण का छोड़कर अन्य सब बातों में सीनेट किसी भी वित्त विधेयक को पूर्णतः मशौधित कर सकता है। इसमें मन्देह नहीं है कि वह उसकी प्रारम्भिक धारा (enacting clause) में कोई भी संशोधन नहीं कर सकती, पर शेष विधेयक में वह इतने संशोधन कर सकती है कि विधेयक का रूप ही बदल जाय। सीनेट को यह शक्ति केवल सहायक शक्ति ही नहीं है, वरन् उसने उसका अनेक बार उपयोग भी किया है। वस्तुतः कोई विधेयक जब तक कांग्रेस द्वारा पारित नहीं सम्मोच्य जाता, जब तक सीनेट उसे पारित न कर दे।

साधारण विधेयक के विषय में दोनों सदनों की शक्तियाँ सब प्रकार से समान हैं। ये विधेयक दोनों ही सदनों में प्रमूत किए जा सकते हैं और वे तब तक पारित नहीं सम्मोच्य जाते, जब तक दोनों सदा उन्हें स्वीकार न कर लें। सीनेट का नियम है कि उसका प्रत्येक सदस्य इस बात का अधिकारी है कि वह समितियों से लौटे हुए किसी भी विधेयक पर सीनेट में विचार किया जाने का प्रस्ताव रख सके। यदि उसका वह प्रस्ताव बहुमत द्वारा स्वीकार हो जाता है तो सीनेट उस पर विचार करने लगता है। इस विधि से विधेयक पर विचार कराया जाना न लिये जो प्रस्ताव रख जाते हैं, उन पर चूँकि वाद होता है, अतः उनके विषय में ऐसा भी सम्भव है।

है कि विधेयक के विरोधी लोग उस विधि के प्रयोग द्वारा जिसे फिलोबस्टर (Fill buster) कहा जाता है सीनेट में विधेयक पर विचार होना असम्भव कर दे। सीनेट के नियमों के अंतर्गत किसी विषय पर विवाद तब तक चलता रह सकता है, जब तक सब सदस्य इस बात के लिये राजी न हो जायें कि विवाद बंद करके प्रस्ताव पर मत लिया जायें। अतः फिलोबस्टर विधि के अंतर्गत यदि सदस्य किसी विषय पर वादत ही रहें और उस समय तक सदन की समाप्ति का समय आ जाये, तो विवादग्रस्त विधेयक या प्रस्ताव स्वयं ही समाप्त हो जाता है। जो विधेयक विवादग्रस्त नहीं होते, वे मासिक कार्यक्रम के अनुसार लिये जाते हैं। यह कार्य निर्धारित समय के अनुसार स्वयमेव होता है और इस विधि से लिये जाने वाले विधेयक पर सीनेट के प्रत्येक सदस्य का ५ मिनट बोलने का अधिकार होता है।

संवैधानिक विधेयकों के विषय में दोनों सदनों की स्थिति पूर्णतः समान है। दोनों ही सदनों में संविधान के संशोधन सम्बन्धी विधेयक प्रस्तुत किये जा सकते हैं और प्रत्येक ऐसे विधेयक को पारित समझने के लिये यह आवश्यक है कि उसे दोनों सदन अपने अपने ३/५ बहुमत से स्वीकार करें।

सीनेट के व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्तियों के प्रसंग में यदि उसकी तुलना हम इंग्लैंड की लाउड सभा (House of Lords) से करें तो यह स्पष्ट हो जायेगा कि अमेरिका के सीनेट की शक्तियाँ इंग्लैंड की लाउड सभा की तुलना में अत्यंत वास्तविक व अत्यधिक बलवन्त हैं।

जहाँ तक प्रस्तुतीकरण का प्रश्न है, वित्त विधेयक न तो लाउड सभा में प्रस्तुत किये जा सकते हैं और न सीनेट में पर जहाँ लाउड सभा उनमें कोई महत्वपूर्ण परिवर्तन नहीं कर सकती, सीनेट केवल प्रारम्भिक धारा को छोड़कर विधेयकों के सम्पूर्ण स्वरूप को ही बदल सकती है। इसके अतिरिक्त जो परिवर्तन लाउड सभा किसी वित्त विधेयक में करती है, उनके विषय में यह आवश्यक नहीं है कि लोक सभा उन्हें स्वीकार कर ही ले। पर सीनेट द्वारा किये हुए परिवर्तनों के विषय में यह आवश्यक है कि या तो वे प्रतिनिधि सभा द्वारा स्वीकार कर लिये जायें या सीनेट उन्हें वापस ले ले। अमेरिका में जब तक दोनों सदन किसी विधेयक के विषय में एक मत न हो लें, तब तक यह सम्भव नहीं है कि वह विधेयक कांग्रेस से पारित समझा जा सके। इंग्लैंड में ऐसी बात नहीं है। वहाँ लाउड सभा को केवल इतना अधिकार है कि वह वित्त विधेयकों को केवल एक महीने के लिये रोक सकती है। अपने संशोधनों को स्वीकार करने के लिये वह लोक सभा को बाध्य नहीं कर सकती, क्योंकि एक महीने की रोक के समय के बाद लोक सभा द्वारा पारित वित्त विधेयक ससद द्वारा पारित समझ लिया जाता है और वह राजा की स्वीकृति के लिये भेज दिया जाता है। इस प्रकार हम देखते हैं कि वित्त विधेयकों के सम्बन्ध में लाउड सभा का अधिकार विलम्ब निषेधाधिकार का है, जब कि सीनेट का अधिकार पूर्ण निषेधाधिकार का है।

साधारण विधेयकों के सम्बन्ध में भी सीनेट की स्थिति ही अधिक शक्तिशाली है।

है। जहाँ तक विधेयका के प्रस्तुतीकरण का प्रश्न है, दोनों ही की स्थिति एक सी है, क्या कि सीनेट और लाइ सभा दोनों में ही साधारण विधेयको का प्रस्तुतीकरण हो सकता है। पर उससे आगे की स्थिति में सीनेट ही अधिक शक्तिशाली है। सीनेट की स्वीकृति के बिना अमेरिका में जहाँ कोई विधेयक पारित नहीं हो सकता, वहाँ इंग्लैंड की लाइ सभा किसी साधारण विधेयक को केवल एक वर्ष के लिये रोक सकती है और उसके बाद वह विधेयक राजा की स्वीकृति के बाद कानून बन जाता है और लाइ सभा का अस्वीकृति का कोई महत्व नहीं होता।

जहाँ तक संवधानिक विधेयका का प्रश्न है, लाइ सभा की स्थिति साधारण विधेयको जैसी ही है। विधेयको का प्रस्तुतीकरण लाइ सभा व लोक सदन दोनों में ही हो सकता है, पर अन्तिम नियम लोक सभा के ही हाथ में रहता है, क्योंकि लाइ सभा को केवल एक वर्ष का विलम्ब निषेधाधिकार प्राप्त है। इसके विपरीत सीनेट की स्थिति लाइ सभा की तुलना में अधिक शक्तिशाली है, क्योंकि संवधानिक विधेयका के विषय में उसे सब तरह से प्रतिनिधि-सभा के समान अधिकार प्राप्त हैं। सीनेट व प्रतिनिधि सभा दोनों ही में संवधानिक विधेयक प्रस्तुत किये जा सकते हैं और जब तक दोनों ही सदन किसी संवधानिक विधेयक पर एक मत न हा जायें, वह कांफ्रेंस द्वारा पारित नहीं हो सकता। इस प्रकार संवधानिक विधेयक के विषय में भी सीनेट की स्थिति अधिक शक्तिशाली है क्योंकि उसे उनके विषय में पूर्ण निषेधाधिकार प्राप्त है, जब कि लाइ सभा को केवल एक वर्ष का विलम्ब निषेधाधिकार प्राप्त है।

कायपालन सम्बन्धी शक्तियाँ—व्यवस्थापन के क्षेत्र में ही नहीं कायपालन के क्षेत्र में भी सीनेट की शक्तियाँ बड़ी महत्वपूर्ण हैं। इस क्षेत्र में तो उसकी शक्ति वहाँ की प्रतिनिधि सभा से भी बढ़कर है।

सीनेट की सबसे महत्वपूर्ण शक्ति संधियों के विषय में है। संधियों के विषय में व्यवस्था है कि राष्ट्रपति द्वारा विदेशों के साथ की गई संधियाँ तब तक पूर्ण नहीं समझी जायेंगी, जब तक उन्हें सीनेट अपने उ बहुमत से स्वीकार न कर ले और तभी वे संधियाँ देश पर लागू होंगी। सीनेट की यह शक्ति बड़े महत्व की है, क्योंकि इससे सीनेट विदेश नीति के सम्बन्ध में राष्ट्रपति की शक्ति की भागीदार बन जाती है। सीनेट अपनी इस शक्ति के प्रयोग में सदा क्रियाशील रही है और अक्सर पड़न पर उसने राष्ट्रपति द्वारा की हुई संधियों को अस्वीकार भी किया है। लीग ऑफ नेशन्स के विषय में जो समझौता हुआ था तथा जिसमें तत्कालीन राष्ट्रपति विलसन ने अपना पूरी सहमति दी थी, उससे राष्ट्रपति को केवल इसीलिये विमुख होना पड़ा था, क्योंकि सीनेट ने यह स्वीकार नहीं किया था कि अमेरिका राष्ट्र संध (League of Nations) में सम्मिलित हो। सीनेट का इतिहास बताता है कि सन् १७८९ से १९३४ तक ८८९ संधियाँ सीनेट के समक्ष स्वीकृति के लिये प्रस्तुत की गईं, जिनमें से ६८२ संधियाँ उसने स्वीकृत कीं, १९२ में मसौदा किये और १५ अस्वीकृत कर दीं।

सीनेट की इस शक्ति के विषय में कहा जाता है कि प्रशासकीय समझौता की

प्रथा के कारण उसका महत्व कम हो गया है, क्योंकि इस प्रथा के अंतर्गत राष्ट्रपति प्रशासकीय सम्झौता को गुप्त रख सकता है, तथा इसके कारण राष्ट्रपति के विदेश सम्बंधी क्रिया-कलापों पर सीनेट का नियंत्रण ढीला हो जाता है। पर यह विचार अतिशयोक्तिपूर्ण है, क्योंकि राष्ट्रपति यदि इस प्रथा के कारण विदेश से ऐसे सम्झौते करन लग, जिन्हें सीनेट न चाहता हो, तो राष्ट्रपति ऐसा बहुत दिना तक नहीं कर सकता और ऐसी दशा में सीनेट उस प्रथा को ही बानून द्वारा समाप्त कर सकती है। वस्तुतः सीनेट अपनी परराष्ट्र समिति (Foreign Affairs Committee) के माध्यम से राष्ट्रपति के विदेश सम्बंधी क्रिया-कलापों पर नियंत्रण रखती है। इस प्रकार की बाई शक्ति प्रतिनिधि सभा का प्राप्त नहीं है तथा इस प्रकार अमेरिका का सीनेट वहाँ की प्रतिनिधि सभा से अधिक शक्तिशाली है।

सीनेट की दूसरी प्रमुख वायपालन सम्बंधी शक्ति राष्ट्रपति द्वारा की हुई नियुक्तियों के पुष्टिकरण की है। इस पुष्टिकरण के लिये बहुमत की आवश्यकता न होकर, केवल साधारण बहुमत की आवश्यकता होती है। सीनेट की इस शक्ति का भी बड़ा महत्त्व है क्योंकि इसके द्वारा भी सीनेट राष्ट्रपति पर अपना अंकुश बनाय रखता है। जैसा हरमन फाइनर न ब्रह्मा है 'दोनों सभाओं तथा सीनेट व राष्ट्रपति के बीच शक्ति के जिस संतुलन की स्थापना होती है, उसमें सीनेट की इस शक्ति के द्वारा केवल यही निर्धारित नहीं होता कि कौन बानून को लागू करेगा, परन्तु वह उस लेन देन के बीच उस मुहर का काम भी करती है जिससे नीति का निर्धारण होता है।'¹ इंग्लण्ड की लाउ सभा का ऐसी कोई शक्ति प्राप्त नहीं है।

सीनेट की तीसरी वायपालन सम्बंधी शक्ति विविध विभागों के विरुद्ध शिकायतों की जाँच से सम्बंधित है। इस विषय में उसका नियम अंतिम होता है। इस शक्ति के कारण सीनेट की स्थिति ऐसी है कि वह प्रशासन के क्षेत्र में भी अपना नियंत्रण रखती है। प्रशासन के विभाग इसके कारण चौकन्ना रहते हैं क्योंकि सीनेट की जाँच का भय सदा उनके मर पर सवार रहता है। इंग्लण्ड की लाउ सभा का ऐसी बाई शक्ति प्राप्त नहीं है।

सीनेट की अंतिम वायपालन सम्बंधी शक्ति युद्ध की घोषणा के सम्बंध में है। इस विषय में प्रतिनिधि सभा के साथ सीनेट भी युद्ध की घोषणा किये जाने से पहले उसे अपनी स्वीकृति प्रदान करती है। इस सम्बंध में सिद्धांतन उसकी शक्ति यद्यपि प्रतिनिधि सभा के समान ही है, पर संधियाँ के पुष्टिकरण की शक्ति के साथ, सीनेट का महत्त्व इस शक्ति के प्रयोग में प्रतिनिधि सभा से अधिक हो जाता है। इंग्लण्ड की लाउ सभा का ऐसा कोई अधिकार प्राप्त नहीं है।

¹ In the balance of power which establishes itself between the two assemblies and between the Senate and the President this appointing power not only governs who shall be entrusted to administer the law, but it is a pawn in the give and take which decides policy.

न्यायपालन सम्बन्धी शक्तियाँ— न्यायपालन के क्षेत्र में भी सीनेट की शक्ति पर्याप्त महत्वपूर्ण है। इस क्षेत्र में सीनेट को सरकार के अत्यंत उच्च अधिकारियों के विरुद्ध महाभियोग (Impeachment) की जांच करने का अधिकार प्राप्त है, यद्यपि अभियोग लगाने का वाय प्रतिनिधि-सभा करती है। न्यायपालन के क्षेत्र में यदि सीनेट व इगलण्ड ही लाइ सभा की तुलना की जाय तो लाइ सभा की स्थिति अधिक महत्वपूर्ण है। लाइ सभा इगलण्ड की संसद का ऊपरी सदन होने के अतिरिक्त वहां का सबसे ऊँचा अपील न्यायाधिकरण भी है, पर अमेरिका के सीनेट को ऐसा कार्य स्तर प्राप्त नहीं है।

सीनेट की शक्ति के आधार

सीनेट की शक्तियों के उपर्युक्त विवेचन से जसा हमने देखा, उसकी शक्तियाँ बड़ी महत्वपूर्ण व महान हैं और अन्य व्यवस्थापिकाओं के ऊपरी सदन से वही अधिक बढकर हैं। इस प्रसंग में स्वभावतः यह प्रश्न उठता है कि सीनेट इतना अधिक शक्तिशाली क्या है? उसके इतने शक्तिशाली होने के आधारों का विवेचन हम निम्न प्रकार कर सकते हैं।

१. सीनेट के इतने शक्तिशाली होने का सबसे पहला आधार वह स्थान है, जो उसे अमेरिका के संविधान निर्माताओं ने प्रदान किया है। संविधान के विकास के प्रकरण में जसा कहा गया है जिस समय संविधान का निर्माण हो रहा था उस समय अमेरिका के लोगों को सबसे अधिक भय इस बात का था कि शासन का कोई भी अंग इतना शक्तिशाली न हो जाय कि वह अधिनायक बन बैठे। परिणामस्वरूप, राष्ट्रपति द्वारा उसकी शक्तियों का मनमाना प्रयोग न हो, इसके लिये संविधान निर्माताओं ने सीनेट को कुछ ऐसी शक्तियाँ प्रदान की हैं कि वह राष्ट्रपति की शक्ति पर रोक लगा सके और शक्ति का संतुलन बना रहे। इन प्रकार एक ओर राष्ट्रपति की शक्ति का संतुलन करने के लिये सीनेट को शक्तियाँ व ऊँची नियुक्तियों का पुष्टिकरण करने की शक्ति प्रदान की गई है, तो दूसरी ओर प्रतिनिधि सभा की मनमानी रोकने के लिये व्यवस्थापन के क्षेत्र में भी सीनेट की प्रतिनिधि सभा का समानपक्षी बनाया गया है और ऐसी व्यवस्था की गई है कि सभी प्रकार के विधेयकों का कानून बनाया जाय के लिये यह आवश्यक है कि उन पर दोनों सदनों की सहमति हो। इस प्रकार जब संविधान निर्माताओं ने सीनेट को राष्ट्रपति व प्रतिनिधि सभा दोनों के संतुलनचक्र के रूप में जन्म दिया है, तो यह स्वाभाविक है कि वह जगत के सत्र द्वितीय सदनों से अधिक शक्तिशाली है।

२. सीनेट के इतने अधिक शक्तिशाली होने का एक अन्य आधार उसका वायपालन सम्बन्धी शक्तियाँ हैं। वायपालन शक्तियों के सम्बन्ध में चूँकि वह राष्ट्रपति का सहभागी है, शासन क्षेत्र में उसका स्थान बड़े महत्व का हो गया है। परिणामस्वरूप के राजनैतिक तात्ता, जो अंगों का देश के राजनैतिक जीवन में अधिक शक्तिशाली बनना चाहते हैं, अधिकांश सीनेट की ओर आकर्षित होते हैं। सीनेट की शक्ति इस प्रकार जब योग्य हाथों में रहती है, तो उसका उपयोग

अच्छा होता है। इसके परिणामस्वरूप लोगों की सेवा अच्छी होती है और राष्ट्र का नाम भी उज्ज्वल होता है। इससे सीनेट की शक्ति व प्रशंसा दोनों में ही वृद्धि होती है। सीनेट कितनी प्रशंसा की पात्र है, यह इस बात से पूर्णतः स्पष्ट हो जाता है कि विदेशियों तक ने इसकी प्रशंसा की है। फ्रांस के प्रसिद्ध विचारक टाक्यूविली ने दोनों सदनों के विषय में विचार व्यक्त करते हुए कहा है कि "वाशिंगटन की प्रतिनिधि सभा में घुसते ही व्यक्ति का ध्यान उस बड़ी सभा के स्तर की ओर माधारणतया आकृष्ट हुए बिना नहीं रहता। उसकी दीवारों के भीतर पाय काई भी प्रतिभा का व्यक्ति नहीं दिखाई देता। उनके प्रायः सभी सदस्य साधारण व्यक्ति होते हैं।

उससे थोड़ी ही दूरी पर सीनेट का द्वार है जिसके अपन थोड़े से स्थान में अमेरिका के प्रतिभाशाली व्यक्तियों का अधिकांश समाया रहता है।¹

सीनेट के इतने अधिक शक्तिशाली होने का एक अर्थ आधार उसकी रचना व उसकी क्रिया प्रणाली है। सीनेट केवल १०० सदस्यों की एक छोटी सी सभा है, जो उन समस्याओं पर, जो उसके समक्ष रखी जाती है, लगभग ४५० सदस्यों की प्रतिनिधि सभा से अधिक अच्छी तरह विचार कर सकती है। चूँकि प्रस्तुत समस्याओं पर वह अच्छी तरह विचार करती है, अतः उसके द्वारा निकाले हुए समस्याओं के समाधान भी अच्छे होते हैं। परिणामस्वरूप जनता की दृष्टि में उसका सम्मान बढ़ता है और वह दिन प्रतिदिन शक्तिशाली होती जाती है। इसके अतिरिक्त सीनेट की रचना प्रायः अद्वितीय रूप से होती है। उसके सदस्य उसमें ६ वर्ष के लिये चुने जाते हैं और उनमें से एक तिहाई प्रति दूसरे वर्ष अवकाश प्राप्त कर लेता है। इसके विपरीत प्रतिनिधि सभा का कार्यकाल केवल २ वर्ष का होता है और उसके प्रत्येक सदस्य को प्रति तीसरे वर्ष चुनाव लड़ना पड़ता है। अतः यह स्वाभाविक है कि प्रतिभाशाली लोग प्रतिनिधि सभा में न जाकर सीनेट में ही जाते हैं। योग्य ही शक्तिवान होता है, अतः योग्य व्यक्तियों की संख्या सीनेट का शक्तिशाली होना स्वाभाविक है।

रचना के अतिरिक्त सीनेट की क्रिया प्रणाली भी उसकी शक्ति का श्रोत है। सीनेट की कार्यविधि ऐसी है कि उसमें सदस्यों के झेलने का समय निर्दिष्ट नहीं किया जाता। परिणामस्वरूप यहाँ विषयों पर विचार अधिक पूर्णता के साथ होता है और किसी निश्चय पर पहुँचने से पूर्व उसके सभी पहलुओं पर अच्छी तरह विचार कर लिया जाता है। अच्छी तरह विचार के बाद किये गये निर्णय दण के लिये अधिक लाभकारी होते हैं और उनके कारण सीनेट की महत्ता में और भी चार चाँद लग जाते हैं।

¹ On entering the House of Representative of Washington one is struck by the vulgar demanour of that great assembly. The eye frequently does not discover a man of celebrity within its walls. Its members are almost all of obscure individuals. At a few yards distance from the spot there is the door of the senate which contains within a small space a large proportion of the celebrated men of America.

सीनेट की शक्ति का अंतिम स्रोत उसके सदस्यों के प्रत्यक्ष निर्वाचन का व्यवस्था है। सन् १६१३ से जो व्यवस्था की गई है, उसके अनुसार अब प्रतिनिधि सभा व सीनेट दोनों के ही निर्वाचन प्रत्यक्ष होते हैं तथा अब दोनों संस्थाओं के सम्म अपने को उम जनता का प्रतिनिधि कहने के अधिकारी हैं, जिसे लोकनयन की देवी कहा जाता है। सीनेट के सदस्यों को इस भावना से पीड़ित नहीं होना पड़ता कि यदि व प्रतिनिधि सभा के सदस्य हों, तो जनता के प्रतिनिधि सदस्य बने जाते। ऊपर के सन्न के सदस्य होने हुए भी वे जनता के प्रतिनिधि होते हैं। अतः यहाँ इंगलण्ड जसा नहीं होता कि लाड कजन^१ की तरह स जनता का प्रतिनिधि होने के लिये लागू की सीनेट की सदस्यता छाड़नी पड़े। यहाँ योग्य से योग्य व्यक्ति स्वेच्छा स सीनेट का सदस्यता ग्रहण करत है जिनके कारण सीनेट शक्तिशाली बनती है।

सीनेट का भूत्पादन

सीनेट के विषय में जा कुछ ऊपर कहा गया है उससे यह अच्छी तरह स्पष्ट है कि अमेरिका के प्रशासनिक ढाँचे में उसका पर्याप्त महत्त्व व उपयोग है। पर इससे यह नहीं समझा जाना चाहिये कि सीनेट का अस्तित्व केवल उपयोगी ही उपयोगी है। वस्तुतः वह कि ही दृष्टियों से उपयोगी है तथा कि-ही दृष्टियों से अनुपयोगी भी है। उसके पक्ष व विपक्ष का विवेचन हम निम्न प्रकार कर सकत हैं

सीनेट का पक्ष—जहाँ तक सीनेट के पक्ष का प्रश्न है, उसके पक्ष में मुख्य रूप से दो बातें कही जा सकती हैं। पहली बात जो उसके पक्ष में कही जाता है, यह है कि शक्तियों के दुरुपयोग करने पर वह राष्ट्रपति पर गैर समान का कार्य करती है। अमेरिका का सविधान सम्पूर्ण कार्यपालक शक्ति वहाँ के राष्ट्रपति में निहित करता है। कार्यपालन के क्षेत्र में एकमात्र अधिकारी होने के कारण राष्ट्रपति के लिये यह सम्भव है कि वह अपनी शक्तियों का दुरुपयोग करके अधिनायक बन जाय। सीनेट राष्ट्रपति को ऐसा करने से रोकती है और शक्ति का सन्तुलन बनाये रहती है। सीनेट की शक्ति इस सम्बन्ध में यद्यपि सीनेट की सद्भावना (Senatorial Courtesy) अन्तरिम नियुक्तियाँ (Interim appointments), प्रशासनिक समझौते (Executive agreements), जसी परम्पराओं के कारण कुछ क्षीण हो गई हैं, पर फिर भी "मडीसन के शब्दों में वह अपने शासकों से जनता की रक्षा करती है", 'उनके कानूनों से जनता की रक्षा करती है तथा 'अपनी स्वयं की कुभावनाओं स जनता की रक्षा करती है।'^१

^१ Lord Curzon, being a Lord had to become the member of the House of Lords in England. But as he did not like it he preferred to forgo his lordship rather than lose his eligibility to become member of the House of Commons.

^२ Madison is of the opinion that Senate plays a very important role in respect of the defence of the people against their rulers, the defence of the people against their rules and the protection of themselves against their transient impressions.

सीनेट की दूसरी उपयोगिता व्यवस्थापन के सम्बन्ध में है। व्यवस्थापन के क्षेत्र में वह ऐसी मस्था के रूप में काम करती है, जो सदा व्यवस्थापन का परिष्कार करती रहती है। प्रतिनिधि सभा प्रायः राजनैतिक नीतिविवरणों की सस्था है। उसके द्वारा व्यवस्थापन सम्बन्धी जा भी निणय किये जाते हैं, उन पर किसी विचार-शील सस्था द्वारा पुनर्विचार होना अत्यन्त आवश्यक है। यह काम सीनेट द्वारा किया जाता है। जिस तेजी से प्रतिनिधि सभा व्यवस्थापन का कार्य करती है सीनेट उसमें राष्ट्र को सास लेने का अवसर प्रदान करती है तथा जनता का इस बात का समय मिल जाता है कि वह किसी विधेयक विशेष की अच्छाई-दुराई को देख सके।

इस प्रकार हम देखते हैं कि सीनेट एक ओर प्रतिनिधि सभा की व्यवस्थापन सम्बन्धी जल्दबाजी को नहीं पनपने देती, तो दूसरी ओर वह राष्ट्रपति की अधिनायकीय महत्वाकांक्षाओं पर रोक लगाये रहती है। वस्तुतः उसकी सफलता इसी बात में है कि वह अपने इस कार्य को अधिक से अधिक पूर्णता से करती रहे। यद्यपि सीनेट की सद्भावना, अन्तरिम नियुक्तियाँ तथा प्रशासनिक समझौतों आदि से सम्बन्धित कुछ ऐसी परम्पराएँ चल पड़ी हैं, जिनके कारण सीनेट को अपने उक्त कार्य के सम्पादन में ढील भरतनी पड़ती है, फिर भी संविधान निर्माताओं ने जिस उद्देश्य से सीनेट की स्थापना की थी, उसे पूरा करने में यह असफल रही हो ऐसी बात नहीं है। वस्तुतः जसा ब्राइम ने कहा है “इस शासन सूत्र में सम्भीरता के एक केन्द्र के एक ऐसी सत्ता की स्थापना करने के संविधान निर्माताओं के मुख्य उद्देश्य को पूरा करने में सफलता प्राप्त की है, जो एक ओर प्रतिनिधि सभा के लोकतन्त्र की रचना को और दूसरी ओर राष्ट्रपति की राजगद्दी महत्वाकांक्षाओं को ठीक कर सकती है और उन पर रोक लगा सकती है।”¹

सीनेट का विपक्ष—अपनी उक्त सफलता के होते हुए भी सीनेट के अस्तित्व, उसकी क्रिया प्रणाली, व उसके इतने शक्तिशाली होने में कुछ हानियाँ भी हैं, जिन्हें समझ लेना आवश्यक है। सीनेट की क्रिया प्रणाली के अन्तर्गत किसी भी सदस्य पर भाषण के विषय में कोई रोक नहीं है। वह जितने समय तक सीनेट में विचार होने वाले विषय पर बोलना चाहे बोल सकता है। भाषण की इस स्वतन्त्रता के कारण एक ऐसी प्रथा का प्रचलन हो गया है, जिसे फिलिबस्टरिंग (Filibustering) कहते हैं और जिसके सहारे लागू नहीं-कभी आवश्यक से आवश्यक विधेयक को भी पारित होने से रोक देते हैं। सीनेटर राबिन्सन के शब्दों में ‘एक बार जब कोई सीनेट सदस्य भाषण करना प्रारम्भ कर देता है फिर सब शक्तिवान् भगवान् के अतिरिक्त

¹ “It has succeeded by effecting the chief object of the fathers of the constitution namely the creation of a centre of gravity in the government and an authority able to correct and check on the one hand the democratic recklessness of the House and on the other the monarchical ambition of the President

अथ कोई हस्तक्षेप नहीं कर सकता।”¹ परिणामस्वरूप जब कुछ सीनेट सदस्य किसी विधेयक के अत्यधिक विरोधी होते हैं और यह चाहते हैं कि वह विधेयक पारित न होने पाये, तो वे एक एक करके तब तक उभर कर बोलते रहते हैं, जब तक सदन का विचार का समय समाप्त हो जाता है और विधेयक पारित नहीं हो पाता। यह स्वाभाविक है कि जो भाषण केवल समय व्यतीत करने की दृष्टि से दिये जाते हैं, उनमें कोई गम्भीर विचार व्यक्त नहीं किये जाते और न उनका कोई महत्व ही होता है पर चूँकि भाषण की स्वतन्त्रता है, अतः मावारणत उसे रोका नहीं जा सकता। सीनेट की इस प्रकार की प्रिया प्रणाली के कारण यह हो सकता है कि कभी कभी अति आवश्यक विधेयक भी पारित होने से रह जायें।

सीनेट की कार्य विधि का यह दोष वस्तुतः ऐसा है, जिसने स्वयं सीनेट के सदस्यों का ध्यान अपनी ओर आकर्षित किया है और उन्होंने स्वयं कुछ ऐसे प्रतिबंध लगाये हैं, जिनमें भाषण की स्वतन्त्रता का दुरुपयोग रोका जा सके। इस सम्बंध में लगाये गये प्रमुख प्रतिबंध निम्न प्रकार हैं

१ कोई भी सदस्य एक विषय पर एक दिन में दो बार से अधिक नहीं बोल सकता है।

२ दिन के अंत में विचार संपादित करने के स्थान पर थोड़ा अवकाश लेकर सीनेट फिर अनिश्चित समय तक कार्य कर सकती है।

३ यदि कोई १६ सीनेट सदस्य इस बात का प्रस्ताव रखें कि किसी विचारार्थी विधेयक पर विचार करना समाप्त कर दिया जाय और यदि उनका यह प्रस्ताव सीनेट द्वारा बहुमत में स्वीकार कर लिया जाय, तो उसके बाद उस विधेयक पर अवकाश उसके संप्रोधानों पर कोई भी सीनेट सदस्य एक घंटे से अधिक नहीं बोल सकता।

४ प्रमुख विधेयकों पर अब ऐसा भी किया जाता है कि पहले से ही सब सम्मति से किसी विधेयक पर विवाद बंद करने का समय निश्चित कर लिया जाता है और उसके बाद उस पर मत ले लिये जाते हैं।

सीनेट का एक अन्य दोष उसकी रचना से सम्बंधित है। जैसा पहले कहा गया है, सीनेट में सभी राज्यों के दो-दो प्रतिनिधि हैं। पर इस प्रकार का प्रतिनिधित्व लोकतन्त्र की भावना के अनुकूल नहीं है क्योंकि इस प्रकार सीनेट राज्यों की प्रतिनिधित्व मर्यादा होती है, जनता की नहीं। उनके अनेक निश्चय ऐसे भी हो सकते हैं जिनमें ऐसे राज्यों के मतों में निर्णय लिया गया हो, जिनकी जनसंख्या उन राज्यों से कम हो, जिन्होंने उन निर्णयों के विरुद्ध मतदान किया हो। अतः ऐसे निश्चयों का लोकतन्त्रात्मक निर्णय नहीं कहा जा सकता क्योंकि वे सम्पूर्ण जनसंख्या के सम्मत

¹ When a Senator once takes the floor no body but Almighty God can interrupt him
—Senator Robinson

पर आधारित होते हैं। इसीलिये आलोचकों का कहना है कि सीनेट में भी प्रतिनिधित्व जनसंख्या के आधार पर होना चाहिये।

प्रतिनिधि सभा के समानपदी के रूप में सीनेट के अस्तित्व के कारण एक बड़ी कठिनाई उस समय उपस्थित हो सकती है, जब दोनों सदनों में किसी विधेयक पर गत्यावरोध उत्पन्न हो जाय, क्योंकि संविधान में ऐसी दृष्टा के लिये कोई व्यवस्था नहीं दी गई है। सन् १९४६ में कांग्रेस की सम्मेलन समिति (Congressional Conference Committee) की स्थापना द्वारा इस कठिनाई का दूर करने का प्रयत्न किया गया था, पर यह सम्भव नहीं हो पाया क्योंकि यह निश्चय नहीं हो पाया कि किस सदन को समिति में दूसरे से अधिक प्रतिनिधित्व दिया जाय और एक सदन को अधिक प्रतिनिधित्व दिये बिना गत्यावरोध गत्यावरोध ही बना रह सकता था, क्योंकि समान मतों की स्थिति में विधायकों को भी निर्णायक निश्चय नहीं लिया जा सकता था तथा दोनों ही सदन उन मामलों की तरह अपनी अपनी जिद्द पर अड़े रह सकते थे, जिनमें से एक माता का और दूसरा पिता का साइला हो।

प्रतिनिधि सभा (House of Representatives)

अमेरिका की व्यवस्थापिका में यदि सीनेट सघीय सदन है, तो प्रतिनिधि सभा जनता का सदन है, जो समष्टि रूप से राष्ट्र का प्रतिनिधित्व करता है और लोकसत्ता का प्रतीक है। इस दृष्टि में सिद्धान्ततः प्रतिनिधि सभा की स्थिति इंग्लण्ड के लोकसदन जैसी है, पर यदि वास्तविकता देखी जाय तो जनता का सदन और लोकसत्ता का प्रतीक होते हुए भी उसकी स्थिति इंग्लण्ड के लोकसदन (House of Commons) जैसी नहीं है। इंग्लण्ड का लोकसदन जनता का प्रतिनिधि होने के कारण जहाँ सर्वोच्च सत्तावान है, अमेरिका की प्रतिनिधि सभा ऐसा प्रथम सम्मेलन है, जो संसार के अन्य सब प्रथम सदनों की तुलना में बन शक्तिशाली है। प्रस्तुत प्रकरण में यही देखना है कि जनता का प्रतिनिधि सदन होते हुए भी अमेरिका की प्रतिनिधि सभा क्यों इतनी कम शक्तिशाली है और इतनी कम शक्तिशाली होते हुए भी अमेरिका के शासन तंत्र में क्या उसका कोई उपयोग व महत्व है।

प्रतिनिधि सभा की रचना

प्रतिनिधि सभा की रचना के विषय में संविधान में कहा गया है कि प्रतिनिधि सभा का प्रत्येक प्रतिनिधि कम से कम ३०,००० लोगों का प्रतिनिधित्व करेगा और प्रत्येक राज्य से कम से कम एक प्रतिनिधि अवश्य होगा, चाहे उनकी जनसंख्या ३०,००० से कम भले ही हो। प्रतिनिधि सभा के सदस्यों की वास्तविक संख्या इतनी आधार पर निश्चित की जाती रही है। संविधान की दृष्टि से यह भी आवश्यक है कि प्रत्येक जनगणना के बाद प्रत्येक राज्य के लिये प्रतिनिधि सभा के सदस्यों की संख्या निश्चित की जाय। प्रारम्भ में प्रतिनिधि सभा के सदस्यों की संख्या ६५ थी, पर बाद में जनसंख्या के अनुसार वह बढ़ती गई है। सन् १९२९ में कांग्रेस ने यह निश्चय किया था कि प्रतिनिधि सभा की सदस्य संख्या स्थाई रूप से ४३५ कर दी जाय। पर सन्

१९५६ में जब अलास्का व हवाई राज्य मध में सम्मिलित हुए, उसकी सख्या ४३७ कर दी गई थी, पर अब सन् १९६० की जनगणना के अनुसार वह फिर ४३५ निश्चित कर दी गई है। सदस्यों का निर्वाचन प्रत्यक्ष होता है और ये दो वर्ष के लिये चुने जाते हैं। सदस्य बनने के लिये व्यक्ति के लिये यह आवश्यक है कि वह राज्य का नागरिक व उस क्षेत्र का निवासी होना चाहिये, जिससे वह चुनाव लड़ रहा हो।

प्रतिनिधि सभा की शक्तियाँ व उसके कार्य

जसा ऊपर कहा गया है, प्रतिनिधि सभा की शक्तियाँ उतनी व्यापक नहीं हैं जितनी सीनेट की हैं। कुछ क्षेत्रों में यद्यपि वह सीनेट की समानपदी है, तथापि अग्रे में वह उससे कम शक्तिशाली है। उसकी शक्तियों व उनके कार्यों का विवेचन हम निम्न शीर्षकों में कर सकते हैं

व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्तियाँ—जहाँ तक व्यवस्थापन कार्य का सम्बन्ध है, प्रतिनिधि सभा सीनेट की समानपदी है, यद्यपि वित्त विधेयकों के विषय में वह सीनेट से उच्चतर है, क्योंकि उनका प्रस्तुतीकरण केवल प्रतिनिधि सभा में ही हो सकता है। वित्त विधेयकों के प्रस्तुतीकरण की बात को छोड़कर अन्य सब प्रकार से प्रतिनिधि सभा को व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्ति सीनेट के बराबर है। इसमें सब प्रकार के विधेयकों का प्रस्तुतीकरण किया जा सकता है और कोई भी विधेयक तब तक कांग्रेस द्वारा पारित नहीं समझा जा सकता, जब तक उसे सीनेट की तरह ही प्रतिनिधि सभा की स्वीकृति भी प्राप्त न हो जाय। पर प्रतिनिधि सभा की तुलना यदि इस सम्बन्ध में इंग्लैण्ड के लोक सदन से की जाय, तो लोक सदन अधिक शक्तिशाली है, क्योंकि व्यवस्थापन के सम्बन्ध में लोकसदन को जहाँ अंतिम नियम का अधिकार प्राप्त है, वहीं प्रतिनिधि सभा को ऐसा अधिकार प्राप्त नहीं है। चूँकि अमेरिका के दोनों सदन का व्यवस्थापन सम्बन्धी अधिकार समान है, अतः वहाँ किसी भी सदन को निर्णायक अधिकार प्राप्त नहीं है और प्रतिनिधि सभा को सीनेट की स्वीकृति पर तथा सीनेट की प्रतिनिधि सभा की स्वीकृति पर निर्भर रहना पड़ता है।

संवधानिक विधेयकों के सम्बन्ध में भी प्रतिनिधि सभा की शक्ति सीनेट के ही समान है। सीनेट की ही तरह प्रतिनिधि सभा में भी संवधानिक विधेयक प्रस्तुत किए जा सकते हैं और प्रत्येक ऐसे विधेयक को कांग्रेस द्वारा पारित समझे जाने के लिये यह आवश्यक होता है कि दोनों ही सदन अपने अपने उच्चतम से उसे स्वीकार करें। इस प्रकार हम देखते हैं कि संवधानिक विधेयकों के विषय में भी प्रतिनिधि सभा सीनेट के समान ही शक्ति की अधिकारिणी है।

पर इस सम्बन्ध में यदि हम अमेरिका की प्रतिनिधि सभा की तुलना इंग्लैण्ड के लोकसदन (House of Commons) से करें, तो हम प्रतिनिधि सभा को कम शक्तिशाली पाते हैं। इंग्लैण्ड में संवधानिक कानून भी साधारण व्यवस्थापन की प्रक्रिया से ही पारित होते हैं जिसके अंतर्गत प्रत्येक कानून के विषय में निर्णायक शक्ति लोक सदन की ही प्राप्त है। परिणामस्वरूप संवधानिक विधेयकों के विषय में

भी अंतिम अधिकार वहाँ लोकसदन को ही है, जबकि अमेरिका की प्रतिनिधि सभा को इस सम्बन्ध में निर्णायक अधिकार प्राप्त नहीं है। यहाँ संवैधानिक कानून इंग्लैंड की तरह ऊपरी सदन के विरोध के होते हुए भी पास नहीं हो सकते और यदि ऊपरी सदन चाह तो प्रतिनिधि सभा की इच्छाओं पर अपन निवेधाधिकार का प्रयोग कर सकता है।

कायपालन सम्बन्धी शक्तियाँ—व्यवस्थापिका का अग होने के नाते प्रतिनिधि सभा का कार्य जहाँ व्यवस्थापन सम्बन्धी है वहाँ उसके कुछ कार्य कायपालन सम्बन्धी भी हैं, यद्यपि उसके ये कार्य सीनेट की तुलना में नगण्य हैं। सीनेट की शक्तियों के प्रवरण में जैसा कहा गया है, शक्तियों के भुक्तिवरण, राष्ट्रपति द्वारा की गई नियुक्तियों की स्वीकृति, विविध विभागों के विरुद्ध जाँच करने जैसे कोई कायपालन सम्बन्धी अधिकार तो प्रतिनिधि सभा को प्राप्त नहीं है, पर उसे एक अत्य महत्वपूर्ण अधिकार प्राप्त है, जिसका सम्बन्ध स्वयं राष्ट्रपति की नियुक्ति में है। राष्ट्रपति के निर्वाचन का परिणाम कभी यदि ऐसा हो कि तीन प्रत्याशियों में से भी यदि कोई स्पष्ट बहुमत प्राप्त न कर सके, तो ऐसी दशा में प्रतिनिधि सभा का यह अधिकार है कि वह उन तीन प्रत्याशियों में से किसी एक को राष्ट्रपति के पद का अधिकारी घोषित कर दे। इसके अतिरिक्त एक अत्य अधिकार जो प्रतिनिधि सभा को प्राप्त है, युद्ध की घोषणा से सम्बन्धित है। सीनेट के साथ प्रतिनिधि सभा को भी यह अधिकार है कि युद्ध की घोषणा किए जाने से पहले वह उसे स्वीकार करे।

कायपालन सम्बन्धी शक्तियाँ—न्यायपालन के क्षेत्र में प्रतिनिधि सभा को केवल एक ही अधिकार प्राप्त है और वह महाभियोग के सम्बन्ध में है। सीनेट की शक्तियों के प्रसंग में कहा गया था कि सीनेट महाभियोगों (impeachments) की सुनवाई करता है। पर इस सम्बन्ध में यह ध्यान देने की बात है कि महाभियोग लगाने का कार्य प्रतिनिधि सभा का ही है। राज्य के अत्यन्त उच्च अधिकारी व राष्ट्रपति पर महाभियोग लगाने का अधिकार प्रतिनिधि सभा का है और जब वह अभियोग लगाती है, तभी सीनेट उसकी सुनवाई कर सकती है।

प्रतिनिधि सभा के कम शक्तिशाली होने के आधार

जनता की प्रतिनिधि सत्ता होते हुए भी अमेरिका की प्रतिनिधि सभा इतनी अशक्त है, इसके कुछ आधारभूत कारण हैं, जिनका विवेचन हम निम्न प्रकार कर सकते हैं

१. प्रतिनिधि सभा की अशक्तता का सबसे प्रमुख कारण शासन की अध्यक्षीय प्रणाली (Presidential form of Government) का अस्तित्व है। शासन की अध्यक्षीय प्रणाली में कायपालिका न तो व्यवस्थापिका में से ली जाती है और न वह उसके प्रति उत्तरदायी ही होती है। परिणामस्वरूप व्यवस्थापिका को कायपालिका पर नियंत्रण करने का कोई अधिकार प्राप्त नहीं होता। संसदीय शासन व्यवस्था में

कायपालिका सदन में ही नी जाती है और वह उसके प्रति उत्तरदायी होती है। अतः सदन का अंग होने के नाते ससदीय शासन व्यवस्था के अंतर्गत नीचे के मन्त्र को कायपालिका पर नियंत्रण रखने का अधिकार प्राप्त होता है। चूंकि अमेरिका में शासन की प्रणाली अध्यधीन है, अतः वहाँ की प्रतिनिधि सभा कायपालिका के सम्बन्ध में प्रायः अज्ञ है।

२ प्रतिनिधि सभा की अशक्तता का दूसरा कारण एसी द्विसदनीय व्यवस्था का अस्तित्व है जिसमें दोनों सदनों को व्यवस्थापन के सम्बन्ध में समान अधिकार प्राप्त है। अमेरिका में कांग्रेस के जो दो सदन हैं, वे दोनों ही प्रत्यक्ष निर्वाचित न्याय निर्वाचित सदस्यों के हैं। अतः जनता का प्रतिनिधि होने के आधार पर कोई भी सदन अपने का एक दूसरे में ऊपर नहीं बढ़ सकता। इंग्लैंड में उसके स्वरूप के प्रतिनिध्यात्मक होने के कारण लोकसदन का स्तर लाउस सभा की तुलना में नीचा माना जाता है। इसका अतिरिक्त यहाँ की व्यवस्थापन की व्यवस्था भी ऐसी है, जिसमें ऊपरी सदन हर तरह से नीचे के सदन के बराबर है। यहाँ दोनों सभाओं की सहमति से ही कोई विधेयक पारित हो सकता है, जब कि इंग्लैंड में लोकसभा द्वारा पारित विधेयक लाउस सभा के विरोध के होते हुए भी अन्त में पारित हो सकता है। वहाँ लाउस सभा किसी साधारण विधेयक को एक सत्र के लिये और वित्त विधेयक को एक महीने के लिये रोक सकती है, अथवा उसका नाम वह विधेयक राजा की स्वीकृति पाकर कानून के रूप में परिवर्तित हो जाता है। पर अमेरिका में प्रतिनिधि सभा द्वारा पारित विधेयकों पर सीनेट पूर्ण निषेधाधिकार का प्रयोग कर सकता है और वे तब तक कानून नहीं बन सकते जब तक सीनेट द्वारा भी वे स्वीकार न कर लिए जायें।

३ प्रतिनिधि सभा की अशक्तता का अन्तिम कारण सीनेट की बड़े विविध स्थिति है जो उसे सविधान द्वारा प्रदान की गई है। सविधान ने सीनेट की उत्पत्ति राष्ट्रपति की परामर्शदात्री समिति के रूप में की है। अतः व्यवस्थापन सम्बन्धी अधिकारों के अतिरिक्त उसे कायपालन के सम्बन्ध में भी कुछ अत्यन्त महत्त्वपूर्ण अधिकार प्राप्त हैं। सचिवों का पुष्टिकरण, उच्च नियुक्तियों की स्वीकृति, विभागीय आँच आदि के अधिकार एस ही अधिकार हैं। चूंकि ऐसे कई अधिकार प्रतिनिधि सभा को प्राप्त नहीं हैं, अतः उसकी स्थिति सीनेट की तुलना में अपाक्षता की हो जाती है। यही कारण है कि अधिकांश प्रमुख व्यक्ति प्रतिनिधि सभा के सम्बन्ध में होकर, सीनेट के सदस्य होना चुनित प्रतिनिधि सभा के व्यक्ति अधिकांश प्रतिनिधि नहीं आते, और भी चुनित जाता है।

पर इस सब के शासनतन्त्र में कोई नुकसान नहीं होता है और वही सब जाना जाता है।
नधि
का अमेरिकी
का प्रतिनिधि
रामानन्द

युद्ध की घोषणा की स्वीकृति आदि से सम्बन्धित उनके ऐसे प्रमुख कार्य हैं, जिनके महत्व को कम नहीं जाका जा सकता।

अमेरिका की व्यवस्थापन प्रक्रिया

इंगलण्ड की तरह अमेरिका में भी विधि निर्माण की प्रक्रिया पूर्ण विवक्षित है और उस पर इंगलण्ड की विधि निर्माण की प्रक्रिया की स्पष्ट छाप भी है। इंगलण्ड की प्रक्रिया से प्रभावित होने के कारण यह भी स्वाभाविक है कि उसमें बहुत सी बातें इंगलण्ड की प्रक्रिया से मिलती जुलती हैं। पर इसमें यह नहीं समझना चाहिये कि दोनों देशों की प्रक्रियाएँ पूर्णतः एक ही हैं। दस्तुन उनमें अनेक समानताएँ भी हैं और अनेक असमानताएँ भी हैं। यद्यपि असमानताओं की संख्या अधिक है उनका रूप अधिक स्पष्ट है। ऐसा होना स्वाभाविक भी है, क्योंकि जब दो देशों की शासन प्रणाली ही अलग-अलग हैं, तो उनकी विधि निर्माण की प्रक्रिया में असमानताएँ ही अधिक होंगी चाहिये। इंगलण्ड में संसदीय शासन प्रणाली है, जिसमें व्यवस्थापन का नेतृत्व कार्यपालिका करती है और वही प्रायः सब प्रमुख विधेयकों का बनाती है और संसद में उनका संचालन करती है। दूसरी ओर अमेरिका में शासन की प्रणाली अध्यक्षीय है, जिसमें कार्यपालिका व्यवस्थापिका से पूर्णतः अलग है। परिणाम-स्वरूप वह न तो व्यवस्थापन का नेतृत्व ही कर सकती है, न उसको प्रत्यक्ष रूप से बना ही सकती है और न व्यवस्थापिका में विचार हात समय वह उसका संचालन ही कर सकती है। इस प्रकार शासन की व्यवस्थाओं में जब इस प्रकार का मौलिक अंतर है, तो वहाँ की व्यवस्थापन की प्रक्रियाओं में भी अंतर होना स्वाभाविक है। आगे के विवेचन में हम यह देखेंगे कि अमेरिका में व्यवस्थापन की प्रक्रिया क्या है और किस प्रकार वह इंगलण्ड की व्यवस्थापन प्रक्रिया से भिन्न है।

विधेयकों का प्रस्तुतीकरण—अमेरिका की व्यवस्थापन प्रक्रिया का पहला चरण विधेयकों का प्रस्तुतीकरण है। विधेयकों के जीवन का यह चरण अत्यंत सरल होता है। वित्त विधेयकों को छोड़कर अन्य सब विधेयकों दोनों में से किसी सदन में प्रस्तुत किये जा सकते हैं। जो सदस्य विधेयकों को प्रस्तुत करना चाहता है, विधेयकों पर अपना नाम लिखकर उस सदन के लिपिक की मेज पर रखे हुए सन्दूक में डाल देता है। केवल इतने से ही विधेयकों का प्रस्तुतीकरण हो जाता है तथा यही कारण है कि मुनरो ने इसके विषय में कहा है कि “विधेयकों के प्रस्तुतीकरण की प्रक्रिया स्वयं सरलता की प्रतिमूर्ति है, क्योंकि कांग्रेस सदस्य विधेयकों पर केवल अपना नाम लिखता है और उसे उस बड़े सन्दूक में डाल देता है, जो लिपिक के डेस्क पर उनकी प्रतीक्षा में रखा रहता है।”¹

¹ The procedure in introducing a measure is simplicity itself for the congressman merely writes his name on the bill and places it in a capacious box which reposes expectantly on the clerk's desk

अपनी उक्त सरलता के कारण अमेरिका की व्यवस्थापन की प्रक्रिया इंग्लण्ड की प्रक्रिया से भिन्न है, क्योंकि वहाँ की प्रक्रिया इतनी सरल नहीं है। इंग्लैंड में विधेयक का प्रस्तुतीकरण दो विधियाँ में होता है, जिनमें एक साधारण प्रस्तुतीकरण (Dummy Introduction) व दूसरी दस मिनट के प्रस्तुतीकरण (Introduction under ten minutes rule) की विधि बहुलाती है। अमेरिका की प्रस्तुतीकरण की विधि इंग्लैंड की पहली प्रकार की विधि से मिलती जुलती है, जिसके अंतर्गत विधेयक के प्रस्तुतकर्ता को विधेयक पर केवल अपने हस्ताक्षर करने पड़ते हैं और उम पर एक शब्द भी बहाने की आवश्यकता नहीं होती।

प्रस्तुतीकरण के प्रसंग में ही अमेरिका व इंग्लैंड की व्यवस्थापन प्रणाली की तुलना में यह जानना भी आवश्यक है कि अमेरिका में सभी विधेयक गर सरकारी अर्थात् सदस्यों के ही होते हैं और वहाँ के विधेयकों में सरकारी व गर सरकारी प्रकार नहीं होते हैं। सरकार के सदस्य अमेरिका में व्यवस्थापिका के सदस्य नहीं होते और न वे विधि निर्माण में भाग लेते हैं। वहाँ केवल कांग्रेस के सदस्य ही विधि निर्माण का कार्य करते हैं और चूँकि उन्हीं के द्वारा सत्र विधेयक प्रस्तुत किए जाते हैं, अतः सभी विधेयक गर सरकारी होते हैं।

छाट व प्रथम वाचन—व्यवस्थापन प्रक्रिया के अंतर्गत विधेयक के जीवन का दूसरा चरण छाट व प्रथम वाचन (Sorting and the First Reading) होता है। प्रस्तुतीकरण के बाद सदन का लिपिक विधेयक को विषयवार छाट लेता है। उसके बाद वह उह सरकारी सूचना के रूप में छपाया जाता है और इस प्रकार विधेयक का प्रथम वाचन समाप्त हो जाता है।

इस सम्बंध में यदि अमेरिका की व्यवस्थापन प्रक्रिया की तुलना इंग्लैंड की व्यवस्थापन की प्रक्रिया से की जाय, तो कई अंतर मिलते हैं। प्रक्रियाओं में पहला अंतर यह है कि इंग्लैंड में विधेयक लिपिक द्वारा विषयवार नहीं छाटे जाते। वहाँ विषयवार छाट इसलिए नहीं की जाती, क्योंकि वहाँ समितियों का निर्माण विषयवार नहीं होता। अमेरिका में छाट विषयवार की जाती है और वह वहाँ के लिपिक द्वारा की जाती है। दूसरा अंतर वहाँ की प्रक्रियाओं में यह है कि इंग्लैंड में विधेयक की छपाई सभी होती है, जब प्रस्तुतकर्ता का यह प्रस्ताव कि विधेयक को अब प्रथम बार पढ़ा जाय और उसे छपवाने को आना प्रदान की जाय, सदन द्वारा स्वीकार कर लिया जाता है। पर अमेरिका में विधेयक के प्रस्तुतकर्ता को कुछ भी बोलना नहीं पड़ता। लिपिक स्वयं ही विषयवार छाट करके विधेयकों को छपाया देता है और छपवाने को ही विधेयक का प्रथम वाचन कहा जाता है। दूसरे शब्दों में यह कहा जा सकता है कि इंग्लैंड में यदि प्रथम वाचन के बाद छपाई होती है तो अमेरिका में छपाई ही स्वयं प्रथम वाचन होती है। एक तीसरा अंतर यह भी है कि इंग्लैंड में प्रस्तुतीकरण व प्रथम वाचन दोनों सम्मिलित होते हैं, जबकि संयुक्त राज्य अमेरिका में समय की दृष्टि से वे दोना अलग अलग होते हैं।

समिति स्तर—विधेयक के जीवन का तीसरा चरण समिति स्तर होता है। प्रथम वाचन के बाद विधेयक उस विषय की समिति को भेज दिया जाता है, जिस विषय से सम्बन्धित वह विधेयक होता है, क्योंकि जसा पहले कहा गया है, अमेरिका में समितियाँ विषयवार बनाई जाती हैं। समिति विधेयक के सिद्धान्ता पर विचार करती है और यह देखती है कि विधेयक राष्ट्रीय हित की दृष्टि से वाछनीय है या नहीं। यदि समिति का निणय यह होना है कि विधेयक राष्ट्र के हित की दृष्टि से वाछनीय नहीं है, तो वह उस पर जिना आगे विचार किये उसे छोड़ देती है। समिति द्वारा ऐसा किये जाने का विधेयक को कवूतर के दरवे में डाल देना (Pigeon holing) कहा जाता है। ऐसा होने से समिति द्वारा विधेयक पर पक्ष या विपक्ष का प्रतिवेदन दना बच जाता है और इस प्रकार समिति का समय बच जाता है। अमेरिका में चूँकि सभी विधेयक साधारण सदस्यों द्वारा प्रस्तुत होते हैं वे प्रायः सब तरह से पूर्ण नहीं होते। अतः परिणाम यह होता है कि वहाँ लगभग ६५ प्रतिशत विधेयकों के जीवन का अंत इसी प्रकार हो जाता है। कांग्रेस को यह अधिकार अवश्य है कि इस तरह से छोड़े गये विधेयकों में से किसी को अपन विचाराय पुनः अपने समक्ष प्रस्तुत करा सके, पर व्यवहार में कांग्रेस अपने इस अधिकार का प्रयोग बहुत कम करती है। इस प्रकार हम देखते हैं कि व्यवहार में समितियाँ विधेयकों के विषय में सर्वेसत्ता होती हैं। जिन विधेयकों का ये उपयोगी समझती हैं, उन्हें वे परिमार्जित करती हैं और शब्द प्रति शब्द वाक्य प्रति वाक्य उनकी जाँच करने आगे प्रतिवेदन सहित पुनः कांग्रेस के विचाराय लौटा देती हैं। कभी-कभी ऐसा भी होता है कि समिति के सत्र सदस्य विधेयक पर एक मत नहीं होने पाते। ऐसी दशा में बहुमत व अल्पमत दोनों के ही प्रतिवेदन के साथ विधेयक कांग्रेस का लौटाया जाते हैं। समिति के प्रतिवेदन भी छापे जाकर विधेयक के साथ सदस्यों को दिये जाते हैं।

इस सम्बन्ध में यदि अमेरिका की व्यवस्थापन प्रक्रिया की तुलना हम इंग्लण्ड की व्यवस्थापन प्रक्रिया से करें, तो हम कई अन्तर दिखाई दते हैं। उदाहरणार्थ, इंग्लण्ड में विधेयक समिति को द्वितीय वाचन के बाद दिये जाते हैं, जबकि अमेरिका में विधेयक द्वितीय वाचन से पहले समिति को दिए जाते हैं। इससे अतिरिक्त इंग्लण्ड में विधेयक के सिद्धान्ता पर विचार एक तत्पश्चात् ही निणय ससद करती है जबकि अमेरिका में विधेयक के सिद्धान्ता व उसकी उपयोगिता व विषय में विचार व निणय समिति में ही होता है और कांग्रेस का उन पर विचार करने का अवसर उसके बाद मिलता है। एक अन्य अन्तर दोनों देशों की व्यवस्थापन प्रणाली में यह भी है कि इंग्लण्ड में समिति किसी विधेयक को सिद्धान्त अनुपयोगी समझकर अथवा अन्य किसी आधार पर रद्दी की टाकरी में नहीं डाल सकती। इंग्लण्ड में समिति के लिए यह आवश्यक है कि जो विधेयक उसको दिये जायें, वह उन्हें अपने प्रतिवेदन सहित सदन को लौटा दे। समिति का पाप इंग्लण्ड में केवल इतना है कि वह उनका रूप में मंगोषण करके उसे टाक कर। वह उससे सिद्धान्तों में कोई परिवर्तन नहीं कर सकती। अमेरिका में इसके

विपरीत स्थिति यह है कि वहा समितियों की शक्ति इंग्लण्ड की समितियों से अधिक है तथा वे ऐसे किसी भी विधेयक को समाप्त कर सकती हैं, जिन्हें वे ठीक न समझें। इस प्रकार अमेरिका में विधेयक के भाग्य का अंतिम फलला करना समितियों के हाथ की बात है। यही कारण है कि ग़नीब जैसे विचारक यह कहते हैं कि 'व्यवस्था पन सम्बन्धी वास्तविक शक्ति का केन्द्र सभा या मीनेट में नहीं है, वरन् वह उनकी समितियाँ हैं।'¹ दोनों देशों की व्यवस्थापन प्रणाली का अंतिम अन्तर समितियों के निर्माण के विषय में है। इंग्लण्ड में समितियों का निर्माण विषयवार व पूरा स्याई होकर आवश्यकतानुसार होता है। वहा कुछ समितियाँ होती हैं, जिनमें विधेयक के विषय के अनुसार कुछ विशेषज्ञ और जाट दिये जाते हैं। अमेरिका में समितियाँ का निर्माण विषयवार व स्याई रूप से किया जाता है और वहा इंग्लण्ड की तरह विशेषज्ञों का जोड़ने की आवश्यकता नहीं पड़ती।

सूचीकरण और द्वितीय वाचन—समिति स्तर के बाद विधेयक के जीवन का जो चौथा स्तर आता है, उसमें विधेयक को किसी सूची में डाला जाता है और उसका द्वितीय वाचन होता है। समितियों से वापस आने के बाद विधेयक को किसी उपयुक्त सूची में डाला जाता है और फिर निर्दिष्ट दिनांक को उस पर विचार होता है। अमेरिका में कई प्रकार की सूचियाँ हैं। एक सूची संघीय सूची (Union Calendar) कहलाती है, जिसमें वे विधेयक सम्मिलित किये जाते हैं, जो आय, व्यय व सार्वजनिक सम्पत्ति से सम्बंधित होते हैं। दूसरी सूची सभा की सूची (House Calendar) कहलाती है, जिसमें वे विधेयक सम्मिलित किये जाते हैं, जिनका सम्बंध वित्त में नहीं होता है। तीसरी सूची सम्पूर्ण ग़रन की समिति की सूची (Calendar of the Committee of the Whole House) कहलाती है जिसमें स्थानीय विषयों व निजी निगमों आदि के विधेयक सम्मिलित किये जाते हैं। चौथी सूची उन विधेयकों की होती है, जो राष्ट्रीय महत्व के होते हैं और जिन्हें सबसम्मिति से पारित किया जाना होता है। पाचवीं सूची में वे विधेयक सम्मिलित किये जाते हैं, जिन्हें सदन द्वारा विशेष आदेशों के माध्यम समितियों को सौंपलता है, जिसमें उन पर समितियों में फिर विचार हो सके।

विधेयकों का वर्गीकरण होकर और उचित सूची में रखे जान के बाद नियत दिनांक को सदन उन पर विचार करता है। इसके लिये सदन सम्पूर्ण सदन की समिति (Committee of the Whole House) व रूप में परिवर्तित हो जाता है और अध्यक्ष (Speaker) उठ जाता है। ऐसा प्रत्येक विधेयक के विषय में होता है। सम्पूर्ण सदन की समिति विधेयक को सिद्धांतों व उसके स्वरूप पर पूरा विचार करती है। प्रत्येक धारा, उपधारा व शब्द पर विचार होता है और यदि आवश्यक होता है

1 The real locus of the legislative power in the House or Senate as such, it is in their standing committees.

ता उनमें सहाधन भी किया जाता है। विचार के समय प्रतिनिधि सभा में प्रत्येक मन्त्र्य केवल एक बार और केवल एक घण्टा बोल सकता है। पर सीनट में इस प्रकार का कोई प्रतिबंध नहीं है। वहाँ कोई भी सदस्य कितनी ही बार व कितनी ही समय तक बोल सकता है। अतः में विधेयक की स्वीकृति अथवा अस्वीकृति मत लेकर निश्चय की जाती है।

विधेयक के द्वितीय वाचन के विषय में भी अमेरिका व इंग्लण्ड की व्यवस्था-पन प्रणाली में अंतर है। अमेरिका में द्वितीय वाचन से पहले समिति स्तर होता है, जब कि इंग्लण्ड में द्वितीय वाचन के बाद विधेयक समिति का भेजा जाता है। अमेरिका में द्वितीय वाचन में विधेयक के सिद्धान्त स्वीकार किये जाते हैं और फिर केवल उसके रूप की रचना के नियम विधेयक समिति को दिया जाता है, जब कि अमेरिका में पहले वाचन के बाद ही विधेयक समिति को भेज दिया जाता है और समिति उसके सिद्धान्त में भी व उसके रूप में भी परिवर्तन कर सकती है। इसके अतिरिक्त इंग्लण्ड में विधेयक की सुचोबद्ध नहीं किया जाता है। इंग्लण्ड में सम्पूर्ण सदन की समिति में केवल बिल विधेयक पर ही विचार किया जाता है, जब कि अन्य विधेयक पर सदन में ही विविध विचार किया जाता है जिसमें अध्यक्ष भी भाग लेता है। इस सम्बन्ध में यह भी ध्यान देने योग्य है कि इंग्लण्ड में सम्पूर्ण सदन की समिति का कार्य समिति स्तर में समाप्त होता है, जब कि अमेरिका में उसका कार्य द्वितीय वाचन के अगले रूप में होता है, जिसमें वहाँ सभी विधेयक पर विचार किया जाता है। एक अन्य अन्तर दोनों देशों की व्यवस्थापन प्रणाली में यह है कि इंग्लण्ड में सदन के नीचे के सदन के सदस्यों पर भाषण मन्त्र्यों के प्रतिबंध नहीं है, जो अमेरिका की कांग्रेस के नीचे के सदन के मन्त्र्यों पर लागू हुए हैं। इसी प्रकार इंग्लण्ड में ऊपरी सदन के सदस्यों का भाषण मन्त्र्यों वह स्वतंत्रता नहीं है, जो अमेरिका के ऊपरी सदन के सदस्यों को प्राप्त है। इंग्लण्ड में दूसरे वाचन में विधेयक के सिद्धान्तों पर ही विचार होता है जब कि अमेरिका में विधेयक के सिद्धान्त व उसके रूप पर भी विचार होता है।

तृतीय वाचन—विधेयक के जीवन का पाँचवाँ स्तर तृतीय वाचन का होता है। इसके अन्तर्गत विधेयक के सिद्धान्तों पर केवल मोट रूप से ही विचार किया जाता है। उसकी धाराओं, उपधाराओं वाक्यों व शब्दों पर कोई विचार नहीं किया जाता। अतः में मतदान लेकर विधेयक का अंतिम निष्पत्ति किया जाता है। इस दृष्टि से इंग्लण्ड व अमेरिका दोनों की व्यवस्थापन प्रणाली का तीसरा वाचन प्रायः एक सा है। पर मतदान के दलों के विषय में दोनों देशों की प्रणाली में अंतर है। इंग्लण्ड में मतदान प्रायः बताने वालों के द्वारा अथवा सटे होकर होता है पर अमेरिका में यह जवानी, सटे होकर, बताने वालों के द्वारा तथा 'हाँ' व 'ना' कहकर होता है तथा वहाँ प्रायः दूसरा व चौथा दण प्रयोग में लाया जाता है।

विधेयक दूसरे सदन में—किसी एक सदन में तीसरा वाचन होने के पश्चात् विधेयक दूसरे सदन में भेजा जाता है। दूसरा सदन उसमें आवश्यकतानुसार संशोधन कर सकता है, उसे पहले सदन को पुन विचारार्थ भेज सकता है, तथा उस विमा समिति को भेज सकता है, जहाँ विधेयक पूर्णतः समाप्त हो सकता है। किसी विधेयक के विषय में दोनों सदनों में मतभेद यदि ऐसा हो, जो सुलभ न सके, तो दोनों सदनों के बराबर बराबर प्रतिनिधियों का एक सम्मेलन बुलाया जा सकता है और यदि उस सम्मेलन से भी मतभेद दूर न हो सके, तो विधेयक कांग्रेस द्वारा पारित नहीं समझा जा सकता है। इस सम्बन्ध में इंग्लैण्ड की प्रणाली व अमेरिका की प्रणाली में भिन्नता है। अमेरिका में काइ भी विधेयक दोनों सदनों के मतव्य गिन्या पारित नहीं हो सकता, जब कि इंग्लैण्ड में लाट सभा व लोक सदन में मतव्य न होने पर लाइसभा वित्त विधेयक को एक माह तक तथा अन्य विधेयक का एक साल तक के लिये रोक सकती है, अथवा दोनों सदनों के मतभेद की दशा में वहाँ लोकसदन की स्वीकृति से विधेयक पारित हो जाता है।

विधेयक के जीवन का अन्तिम चरण राष्ट्रपति की स्वीकृति का होता है। जो विधेयक कांग्रेस से पारित होकर राष्ट्रपति के पास स्वीकृति के लिये भेजे जाते हैं, उनके लिये उसके पास तीन विकल्प होते हैं। पहला विकल्प उनके समक्ष यह होता है कि वह दस दिन के भीतर विधेयक पर अपनी स्वीकृति दे दे। दूसरा विकल्प यह होता है कि वह विधेयक को अस्वीकार कर दे और अपन ऐसा करने का कारण देत हुए उसे कांग्रेस को पुन विचारार्थ भेज दे। कांग्रेस यदि राष्ट्रपति की अस्वीकृति के होते हुए भी उस विधेयक पर पुन विचार करना आवश्यक समझती है तो वह उस पर पुन विचार करती है तथा यदि वह विधेयक प्रत्येक सदन द्वारा अपन ३ बहुमत से पुन पारित कर दिया जाता है, तो राष्ट्रपति को उसे आवश्यक रूप से स्वीकार करना पड़ता है। इस प्रकार हम देखते हैं कि राष्ट्रपति को विधेयक की स्वीकृति के विषय में केवल विलम्ब करना का निषेधाधिकार प्राप्त है। पर यह बात केवल सिद्धांत है। व्यवहार में राष्ट्रपति द्वारा अस्वीकृत किये हुए विधेयक के पक्ष में प्रत्येक सदन का ३ बहुमत होना चूँकि मरल नहीं होता, अतः राष्ट्रपति का यह निषेधाधिकार केवल विलम्ब करने वाला न होकर, पूर्ण निषेधाधिकार का हो जाता है। एक और प्रकार का निषेधाधिकार भी राष्ट्रपति का प्राप्त है, जिसे जेबो निषेधाधिकार (Pocket veto) कहा जाता है। यह अधिकार ऐसा है, जो कथानिक न होकर केवल परम्परागत है। इसके अन्तर्गत राष्ट्रपति कांग्रेस के मन्त्र के अन्तिम दस दिनों में जिन विधेयकों को अस्वीकार करना चाहता है, उन्हें वह दस दिनों तक बिना स्वीकार अथवा अस्वीकार किये पड़ा रहने देता है और चूँकि दस दिन में कांग्रेस का मन्त्र समाप्त हो जाता है, राष्ट्रपति द्वारा बिना अस्वीकार किये ही विधेयक अस्वीकृत हो जाते हैं। राष्ट्रपति के इस प्रकार के निषेधाधिकार का उदाहरण यह है, क्योंकि जो विधेयक कांग्रेस के मन्त्र के अन्तिम दस दिनों में पारित होते हैं—और अधिकांश

विधेयक दानो सदनो से कांग्रेस के सत्र के अंतिम दिना म ही पारित हो पाते है—
उह राष्ट्रपति विधिवत् जिना अस्वीकार किये ही अस्वीकार कर सकता है। उस प्रकार हम देखते है कि विधेयक के भाग्य का अंतिम निणय करना राष्ट्रपति के हाथ की बात है।

अमेरिका की समिति प्रणाली (Committee System in the U S A)

इंग्लण्ड की ससद की ही तरह अमेरिका की कांग्रेस में भी एक पूर्ण विवक्षित समिति व्यवस्था विद्यमान है। विवरण की बातों में यद्यपि दोनों देशों की समिति व्यवस्थाओं में पर्याप्त भिन्नताएँ हैं, तथापि यदि उत्पत्ति की दृष्टि से उन उभरते हुए व संगठन की दृष्टि से देखा जाय तो अमेरिका की व्यवस्था पर मातृदेश इंग्लण्ड की व्यवस्था की स्पष्ट छाप है। जहाँ तक समिति प्रणाली की उत्पत्ति का प्रश्न है, दोनों देशों में वह एक में ही कारणों से बरकरार हो गई है। जसा इंग्लण्ड में हुआ है, अमेरिका में भी समितियों की उत्पत्ति व्यवस्थापन कार्य की वृद्धि व कार्यक्रम के पास उनके लिये पर्याप्त समय न होने के कारण हुई है। इसके अनिश्चित इस कारण से भी समिति प्रणाली का विकास हुआ है कि इतने अधिक व साधारण स्तर के सत्त्वों की संस्था होने के कारण कांग्रेस इस स्थिति में नहीं है कि वह शासन की पैकीदगियों को समझन हुए व्यवस्थापन कार्य कर सके। इस प्रकार जहाँ तक उत्पत्ति का प्रश्न है, दोनों देशों में समिति प्रणाली की उत्पत्ति प्रायः एक ही कारणों से व परिस्थितियों से हुई है। उसके अतिरिक्त दोनों देशों की समितियों का ढाँचा व संगठन भी बहुत कुछ समानता निम्न हुए है, क्योंकि दोनों देशों में समितियाँ प्रायः एक ही से प्रकार की हैं।

पर दोनों देशों की समितियों की व्यवस्था में जो अंतर है वह समितियों की स्थिति व कार्य सम्बंधी है। जसा कि व्यवस्थापन प्रक्रिया के प्रसंग में हमने देखा अमेरिका की समितियाँ की शक्ति इंग्लण्ड की समितियों से अधिक व व्यवस्थापन की प्रक्रिया में उनकी स्थिति अधिक महत्वपूर्ण है। उदाहरण के लिये हम यह दावा चुके हैं कि अमेरिका में समितियाँ किसी भी विधेयक का पड़ा छोड़ सकती हैं और इस प्रकार वे विधेयक को समाप्त कर सकती हैं पर ऐसा इंग्लण्ड में नहीं हो सकता। वहाँ समितियों को सभी विधेयक अपने प्रतिवेदन के साथ ससद को लौटाने पड़ते हैं। इंग्लण्ड की तुलना में अमेरिका की समितियों के अधिक शक्तिशाली होने का कारण अमेरिका की शासन प्रणाली है। इंग्लण्ड में शासन की प्रणाली संसदीय (Parliamentary) है जिसमें मंत्रिमण्डल के सदस्य ससद में चुने जाते हैं और व्यवस्थापन कार्य का संचालन करते हैं। परिणामस्वरूप व्यवस्थापन की अच्छाई बुराई का दायित्व उन पर रहता है। व विधेयक के परिभाजन आदि का कार्य करते रहते हैं, क्योंकि व्यवस्थापन के दायपूर्ण होने पर उन्हें अपने पतन का भय रहता है। अमेरिकी शासन का रूप अध्यक्षीय (Presidential) है जिसमें व्यवस्थापन कार्य में कार्य-

१. **सिद्धि का कोई सीधा सम्बन्ध नहीं होता।** परिणामस्वरूप व्यवस्थापन के अच्छे-बुरे होना का दायित्व बजट काग्रेस का होता है। इसलिये व्यवस्थापन का सम्बन्ध मजदूरों का सम्बन्ध मजदूरों के प्रतिपाद्य करता है। अमेरिका में वह काय समितियाँ करती है और यही कारण है कि व्यवस्थापन का क्षेत्र में अमेरिका में समितियों का महत्व इतना अधिक है।

समितियों का संगठन

स्थायी समितियाँ—इंग्लैंड की तरह ही अमेरिका में भी स्थायी समितियों का रूप प्रयोग किया जाता है। सन् १९४६ तक तो उनकी संख्या ४१ थी, पर उसके बाद से उनकी संख्या कम कर दी गई है। प्रतिनिधि सभा में १६ व सीनेट में १५ स्थायी समितियाँ होती हैं और प्रत्येक अपने अपने सदन में व्यवस्थापन के निश्चित विभाग की दखलरेख रखती हैं। साधारणतः एक सीनेट सदस्य दो समितियों का व एक सभा सदस्य एक समिति का सदस्य होता है। इनमें से बहुत-सी समितियाँ उप समितियों से भी काम लेती हैं, जिनमें से कुछ स्थायी होती हैं और सम्बन्धित स्थायी समितियों का उन पर प्रायः कोई नियंत्रण नहीं रहता।

स्थायी समितियों के सदस्यों की संख्या प्रायः १२ से ३० तक होती है, यद्यपि कुछ समितियों की संख्या कभी कभी ५० तक रही है। सिद्धांततः स्थायी समितियों का चयन सदन करता है, पर व्यवहार में समितियों के सदस्यों का चयन राजनतिक दल अपनी दलीय बैठक में करता है। प्रत्येक दल सदन की अपनी सदस्य संख्या के अनुसार स्थायी समितियों के लिये सदस्यों के नामों का चयन करता है तथा फिर उन नामों का सदन की बैठक में विधिवत् प्रस्ताव होता है और सदन उन्हें स्वीकार कर लेता है। इस प्रकार समितियों का रूप एक छोटे सदन का हो जाता है जिनमें सब दलों को उचित प्रतिनिधित्व प्राप्त रहता है।

अमेरिका में समितियों का संगठन विषयवार होता है और प्रशासन के विषयों के अनुसार समितियों का गठन किया जाता है। इस प्रकार अमेरिका में जिन समितियों का गठन होता है, वे निम्न प्रकार हैं।

१. **कृषि समिति (Committee on Agriculture)** जिसके ३० सदस्य होते हैं।

२. **अनुदान समिति (Committee on Appropriations)**, जिसके ५० सदस्य होते हैं।

३. **सैनिक समिति (Committee on Armed Services)** जिसके २६ सदस्य होते हैं।

४. **बैंक व मुद्रा समिति (Committee on Banking and Currency)** जिसके २७ सदस्य होते हैं।

५. **शिक्षा व श्रम समिति (Committee on Education and Labour)** जिसके २५ सदस्य होते हैं।

६ वायपानिवा के विभागों के व्यय में सम्बन्धित समिति (Committee on Expenditure of Executive Departments) जिसके २४ सदस्य होते हैं।

७ परराष्ट्र समिति (Committee on Foreign Affairs), जिसके २७ सदस्य होते हैं।

८ सभा की प्रबंध समिति (Committee on House Administration), जिसके २५ सदस्य होते हैं।

९ व्यापारिक जहाजों व मछुआ वाय समिति (Committee on Merchant marine and Fisheries), जिसके २६ सदस्य होते हैं।

१० अन्तर्राज्यीय व परराष्ट्र व्यापार समिति (Committee on Interstate and Foreign Commerce), जिसके ३० सदस्य होते हैं।

११ न्यायपालिका समिति (Committee on Judiciary), जिसके २६ सदस्य होते हैं।

१२ पोस्ट आफिस व सार्वजनिक सेवा समिति (Committee on Post office and Civil Service), जिसके २५ सदस्य होते हैं।

१३ सार्वजनिक भूमि समिति (Committee on Public Lands) जिसके २८ सदस्य होते हैं।

१४ नियम निर्मात्री समिति (Committee of Rules), जिसके १२ सदस्य होते हैं।

१५ अमेरिकी विरोधी क्रियाकलाप सम्बन्धी समिति (Committee on Un American Activities), जिसके ६ सदस्य होते हैं।

१६ सैनिक कल्याण समिति (Committee on Veterans Affairs) जिसके २७ सदस्य होते हैं।

१७ साधन समिति (Committee on Ways and Means), जिसके २५ सदस्य होते हैं।

१८ कोलम्बिया के जिले से सम्बन्धित समिति (Committee on the District of Columbia), जिसके २५ सदस्य होते हैं।

१९ लोक कार्य समिति (Committee on Public Works), जिसके २७ सदस्य होते हैं।

अमेरिका व इंग्लैण्ड की समितियों की तुलना

अमेरिका की स्थाई समितियों की तुलना यदि हम इंग्लैण्ड की स्थाई समितियों से करें, तो हमें अनेक महत्वपूर्ण अंतर दिखाई देते हैं। सबसे पहला अंतर जो हम नज़र आयेगा वो स्थाई समितियों की व्यवस्था में दिखाई देता है उनकी संख्या से सम्बन्धित है, जो इंग्लैण्ड में केवल ५ व अमेरिका में १६ है। इसके अतिरिक्त इंग्लैण्ड में जहाँ सभी स्थाई समितियाँ महत्व की हैं और वे सदा क्रियाशील रहती हैं अमेरिका में कुछ समितियाँ महत्वपूर्ण व क्रियाशील तथा कुछ समितियाँ अमहत्वपूर्ण

का अध्यक्ष बहुमत दल का ही हो। यदि अल्पमत दल का कोई योग्य व्यक्ति है, तो वह भी समितियों का अध्यक्ष हो सकता है।

विशिष्ट समितियाँ

स्पाई समितियों के बाद महत्व की दृष्टि से दूसरा स्थान विशिष्ट समितियों (Select Committees) का आता है। इंग्लण्ड की तरह अमेरिका में भी विशिष्ट समितियाँ व्यवस्थापन के क्षेत्र में अत्यन्त महत्वपूर्ण कार्य करती हैं। जसा नाम से ही स्पष्ट है, ये समितियाँ विनिष्ट उद्देश्य से बनाई जाती हैं और उनका जीवन तभी तक चलता है, जब तक वे अपने उद्देश्य को पूरा करती हैं। इनका निर्माण किसी विशेष विधेयक पर अथवा विधेयक की किसी विशेष बात पर विचार करने के लिये किया जाता है और विधेयक अथवा उसकी विशेष बात पर विचार करके वे समाप्त हो जाती हैं।

अमेरिका व इंग्लण्ड की विशिष्ट समितियों की तुलना—अमेरिका की विशिष्ट समितियों की तुलना यदि हम इंग्लण्ड की विशिष्ट समितियों से करें, तो हम समानताएँ व असमानताएँ दोनों ही मिलती हैं। जहाँ तक समानताओं का प्रश्न है, हम देखते हैं कि दोनों देशों में इन समितियों में विशेषज्ञ काम करते हैं। दोनों ही देशों में यह समितियाँ विशेष अवसरों पर विशेष विधेयकों पर अथवा किसी विधेयक की विशेष बातों पर विचार करने के लिये ही बनाई जाती हैं और दोनों ही देशों में अपना कार्य समाप्त करके ये समितियाँ समाप्त हो जाती हैं। पर दोनों देशों की विशिष्ट समितियों में असमानताएँ भी हैं। इंग्लण्ड में विनिष्ट समितियों का प्रयोग अमेरिका की तुलना में अधिक होता है क्योंकि वहाँ स्पाई समितियों का निर्माण विषयवार नहीं होता और विनिष्ट मामलों पर विचार करने के लिये वहाँ विशिष्ट समितियों का निर्माण अधिक करना पड़ता है। अमेरिका में स्पाई समितियों का निर्माण ही विषयवार होता है। अतः उनमें काम करने वाले सदस्य अपनी अपनी समिति के विषय के विशेषज्ञ बन जाते हैं। परिणामतः वहाँ विशिष्ट समितियों के निर्माण की उतनी आवश्यकता नहीं होती, जितनी इंग्लण्ड में होती है जहाँ समितियों का निर्माण विषयवार नहीं होता। इसके अतिरिक्त इंग्लण्ड में विशिष्ट समितियाँ दो प्रकार की होती हैं—सत्रांतक विशिष्ट समितियाँ (Sessional Select Committees) व अस्थाई विनिष्ट समितियाँ (Adhoc Select Committees), पर अमेरिका में इन समितियों के दो प्रकार नहीं होते।

नियम निर्मात्री समिति

नियम निर्मात्री समिति (Committee of Rules) अमेरिका में एक अन्य प्रकार की समिति होती है जिसका स्थान वहाँ की समितियों की व्यवस्था में बहुत ही महत्व का है। इस समिति के १२ सदस्य होते हैं। सन् १९१२-१३ तक इस समिति का अध्यक्ष सदन का अध्यक्ष (Speaker) होता था और वह समिति के अन्य सदस्यों

को नियुक्ति किया करता था। पर उसने अपनी इस स्थिति का दुरुपयोग इस प्रकार किया कि उसके पक्ष के लोग ही समिति के सदस्यों में आय, जिससे उसकी इच्छा व पुविधा के नियमों का निर्माण हो, तो उसे अन्यायता से भी वंचित कर दिया गया और सदस्यों को नियुक्त करने की उसकी शक्ति भी समाप्त कर दी गई। अब इसकी नियुक्ति सदन द्वारा एक स्याई समिति के रूप में की जाती है। सिद्धांततः इस प्रकार यह सदन की एक समिति होती है, पर व्यवहार में इसकी शक्ति अत्यधिक होती है, क्योंकि सदा में कार्य बस होता, इसके विषय में नियमों का निर्माण यही करता है। सदा के प्रत्येक कार्यकाल के प्रारम्भ में यह कार्यविधि सम्मेलन की नियमों को प्रस्तावित करती है पर सदन के अध्यक्ष को यह अधिकार होता है कि विरोध पर स्थितिओं में वह उन नियमों को न भी माने। ये नियम प्रत्येक नये सदन के निर्माण के साथ बदल जाते हैं, क्योंकि नियम निर्मात्री समिति पर बहुमत दान का अधिकार होता है और वह सदा ऐसे नियम रखना चाहता है कि सदन का कार्य उसकी पुविधा के अनुसार चलता रहे और उसकी राजनैतिक महत्वाकांक्षा पूर्ण हो सके। पर इंग्लैंड में ऐसा नहीं है। वहाँ कोई नियम निर्मात्री समिति नहीं है। इंग्लैंड में समद की कार्यविधि के कुछ निश्चित नियम हैं जो परम्परा के अनुसार विकसित हो गए हैं। ससद उन्हीं के अनुसार कार्य करती है और सदेह की दशा में आवश्यकतानुसार उनकी व्याख्या व स्पष्टीकरण स्वयं अध्यक्ष करता रहता है।

सम्मेलन समिति

दोनों सदनों में मतभेद की दशा में उसे सुलझाने के लिये जिस समिति का निर्माण किया जाता है उसे सम्मेलन समिति (Conference Committee) कहा जाता है। इस समिति में दोनों सदनों के बराबर बराबर सदस्य होते हैं। यह समिति अस्थायी होती है क्योंकि जब मतभेद सम्मुख आता है, तभी इसकी नियुक्ति होती है और मतभेद को सुलझाने के अपने प्रयत्नों की समाप्ति के बाद वह स्वयं भी समाप्त हो जाती है। समिति की बैठकें गुप्त होती हैं और उसकी कार्यवाही का कोई सला नहीं रखा जाता। सिद्धांततः यह समिति विधेयकों के केवल उन्हीं भागों पर विचार करती है, जिनके विषय में दोनों सदनों में मतभेद होता है, पर व्यवहार में जब भागों पर भी विचार करके यह इस बात का प्रयत्न करती है कि किसी प्रकार दोनों सनों का मतभेद समाप्त हो सके। अपनी कार्यवाही में इस समिति द्वारा मापनीयता बरती जाती है तथा आवश्यकता पड़ने पर यह समिति विधेयक के उन भागों पर भी विचार करना लगती है, जिनके विषय में मतभेद नहीं होता, इस आधार पर इसकी जांच चलायी जाती है, पर आलोचना के हाते हण भी इसकी उपादेयता से रोक रक्खी किया जा सकता, क्योंकि मतभेद दूर करने के मिलाने में यह बड़ा महत्वपूर्ण कार्य करती है। इंग्लैंड में अभी कोई समिति नहीं है और न इसकी यहाँ आवश्यकता है। क्योंकि मतभेद की दशा में यहाँ अल्पसंख्यक लोका सदन के हाथ में रहता है और मापनीयता विधेयकों को केवल कुछ समय के लिये रोक भग सकती है।

सम्पूर्ण मदन की समिति

सम्पूर्ण मदन की समिति (Committee of the Whole House) एक अल्प समिति है, जिसका प्रयोग अमेरिका की व्यवस्थापन प्रणाली में अधिकार दिया जाता है। यह समिति सम्पूर्ण मदन के सब मामलों की होती है। सदा यह समिति में अन्तर केवल इतना ही होता है कि मदन की बैठक में मदन या अध्यक्ष सम्भाषितत्व करना है और समिति की बैठक में यह नहीं बैठता। उनके स्थान पर समिति के द्वारा चुना हुआ कोई व्यक्ति सम्भाषितत्व करना है जोर मम (Mace) जो उसका अधिकार विज्ञ होता है, मदन के नीचे रखा दिया जाता है। समिति का कार्य १०० सदस्यों का होता है। विचार के लिये नियम यह है कि एक विषय पर एक व्यक्ति केवल ५ मिनट बोले, जबकि मदन की बैठक में यह १ घण्टा तक बात करना है।

अमेरिका के इंग्लैण्ड देश में ही यह समिति वित्त विधायक पर ता विचार करती ही है अमेरिका में यह समिति अल्प साधारण विधेयक पर भी विचार करती है। इंग्लैण्ड में विधेयकों का दूसरा वाचन नियमित मदन में होता है, जबकि अमेरिका में द्वितीय वाचन सम्पूर्ण मदन की समिति में होता है। फिर भी जाना ही ज्ञात समिति में विवाद के नियमों में शील करती जानी है, जिसमें विचाराधीन विधेयक पर सत्स्य सुनकर विचार कर सकें। अमेरिका के विषय में फिर भी यह स्मरणीय है कि सम्पूर्ण मदन की समिति का प्रयोग अधिकार प्रतिनिधि सभा में ही होता है और मीनट उसका प्रयोग बहुत कम करती है। स्तिहाग यताता है कि मदन १९३० में अब तक मीनट में विधेयकों के प्रस्तावों पर विचार करने के लिये सम्पूर्ण मदन की समिति का उपयोग नहीं किया है। मीनट में वस्तुतः सम्पूर्ण मदन की समिति का प्रयोग केवल गणित आदि पर विचार करने के लिये किया जाता है।

संचालन समिति

अमेरिका में एक अल्प प्रकार की समिति यह समिति होती है, जिसका निर्माण मदन में व्यवस्थापन कार्य का संचालन करना होता है तथा जिसे संचालन समिति (Steering Committee) कहा जाता है। इसका चयन मदन के बहुमत दल द्वारा अपने दल के सदस्यों में से किया जाता है और मदन के बहुमत दल का नेता इसका अध्यक्ष होता है। बहुमत दल की आरंभ में यही समिति विधेयकों का मदन के समक्ष प्रस्तुत करती है और अपने दल के समर्थन के आधार पर उस मदन में पारित कराती है। इंग्लैण्ड में ऐसी कोई समिति नहीं है और वहाँ व्यवस्थापन के संचालन का कार्य मन्त्रिमण्डल द्वारा किया जाता है।

समितियों का कार्य व उनकी महत्व

इंग्लैण्ड में समितियों की स्थिति एक प्रकार की छाटी व्यवस्थापिकाओं की सी है। वे ही वस्तुतः कानून बनाने वाली संस्थाएँ हैं, क्योंकि विधेयकों के रूप की ही नहीं, उनके सिद्धान्तों तक की वे विचार करने की कर सकती हैं। ये विधेयकों पर

शब्द प्रति शब्द व वाक्य प्रति वाक्य विचार करके इनका सुधार करती हैं। विधेयको की वाछनीयता अथवा अवाछनीयता के विषय में निर्णय करने का उनका अधिकार सर्वोच्च है। जिस विधेयक का वे चाहे सदन को अपने प्रतिवेदन के साथ लौटा सकती है और जिसे वे चाह बिना अपना प्रतिवेदन दिये पड़ा "से दे सकती है। इसमें सन्देह नहीं कि सिद्धांततः कांग्रेस किसी भी ऐसे विधेयक को सदन के विचारार्थ भेजवा सकती है, जिसे किसी समिति ने व्यव कर दिया हो, पर व्यवहार में वह अपने इस अधिकार को बहुत कम प्रयोग कर पाती है। इस प्रकार व्यवहार में स्थिति यह है कि विधेयक के जीवन मरण का अंतिम अधिकार समितियों के हाथ में है।

समितियों का इनका महत्त्व हाथों हुए भी वे दोषों से युक्त नहीं है। सबसे प्रमुख दोष अमेरिका की समिति व्यवस्था का यह है कि वहाँ समितियाँ सदन के सब मतों का प्रतिनिधित्व नहीं करती। यद्यपि सभी समितियाँ प्रायः द्विदलीय होती हैं, तथापि यह कहना भूल होगी कि वे छोटी प्रतिनिधि मन्त्रा अथवा छोटी सोनेट होती हैं, क्योंकि वे प्रायः विविष्ट हिता की साधना करने वाली बन जाती हैं। अल्मन ने ऐसा ही मत व्यक्त किया है और कहा है कि "सावजनिक हित-साधन की सरक्षता पूरे सदन तथा कार्यपालिका पर छोड़ते हुए केवल विविष्ट हिता का प्रतिनिधित्व करने का एक प्रवृत्ति समितियों में पाई जाती है।" ¹ इस प्रकार हम देखते हैं कि समितियों को इतना अधिक शक्तिशाली बना कर भी सदन का दायित्व कम नहीं होता और उस सदन इस बात के लिये सजग रहना पड़ता है कि समितियाँ अपना कार्य सुधार रूप में करती रहें।

इंग्लण्ड में समितियाँ की शक्ति इनकी अधिक नहीं है, जितनी वह अमेरिका में है। वहाँ समितियाँ सदन के अधीनस्थ होती हैं और विधेयको के जिन सिद्धान्तों का सदन स्वीकार कर लेता है उनमें बिना फेर बदल किये ही वे विधेयको के रूप का उत्तर बनाती हैं। अमेरिका की तरह वे किसी भी विधेयक को बिना अपना प्रतिवेदन दिये रोक नहीं सकती हैं, चाह उनकी दृष्टि में वह विधेयक कितना ही व्यर्थ क्यों न हो। उन सब विधेयको को, जो उनके पाम विचारार्थ भेजे जाते हैं उन्हें अपने प्रतिवेदन के साथ सदन को वापस करना होता है। वस्तुतः जसा के० सी व्ह्यर ने कहा है, "इंग्लण्ड की यदि समदीय व्यवस्थापन पर गव है तो संयुक्त राज्य अमेरिका में व्यवस्थापन समितियाँ का है।" ²

-
1. There is a tendency for committees to represent special interests leaving the guardianship of the general welfare to the full house and the executive
—O R Altman
 2. If England prides in legislation by Parliament in the U S A there is committee legislation
—A C Wheare

समितियों के अध्यक्ष

समितियों के अध्यक्ष का पद भी बड़े महत्व का होता है। समिति का सबसे बरिष्ठ सदस्य अध्यक्ष बनता है। समिति की बैठक बुलाने का कार्य व समिति के अन्य कमचारियों के चयन का कार्य उसी का होता है। वही समिति के अंतर्गत नियुक्त की गई उप समितियों के व्यक्तियों की भी नियुक्ति करता है। सदन में वही विधेयका का मंचालन करता है। मिथ्यातत व्यवस्था यह है कि अध्यक्ष जिस प्रकार इन शक्तियों का प्रयोग कर, उसका पर्यवेक्षण करने का अधिकार समिति को है पर व्यवहार में बहुत कम समितियाँ ऐसी होती हैं जो अपने अध्यक्ष पर नियंत्रण करने का कार्य करती हैं। समितियों के अध्यक्ष अपनी-अपनी समितियों में अपनी अपनी शक्तियों का स्वतंत्र प्रयोग तो करते ही हैं, व परस्पर भी एक दूसरे में स्वतंत्र रह कर कार्य करते हैं। मगर वय पहले जसा राष्ट्रपति विलसन ने कहा था "स्वाइ समितियों के अध्यक्षों के समूह का रूप किसी सहकारी संस्थान का नहीं होता, जमा एक मंत्रालय का होता है। परस्पर साहप्रद व एकतापद्धक कानूनों को स्वीकार करने के लिये वे न तो परस्पर सम्पर्क करते हैं और न एक मत होते हैं। एक होकर कार्य करने का तो कोई विचार ही नहीं होता।"¹ जहा तक समितियों के कमचारियों का प्रश्न है वे अधिकांश दलगत आधार पर नियुक्त किये जाते हैं, यद्यपि कुछ पदों पर लोग योग्यता के आधार पर भी नियुक्त किये जाते हैं।

अध्यक्ष (Speaker)

अध्यक्ष के पद की स्थापना अमेरिका के संविधान निर्माताओं ने इंग्लैंड की ही परम्परा पर की है। जिस प्रकार इंग्लैंड में नीचे के सदन का अध्यक्ष स्पीकर कहलाता है, उसी प्रकार अमेरिका में भी नीचे के सदन का अध्यक्ष स्पीकर कहलाता है। पर इसमें यह नहीं समझना चाहिये कि दोनों स्थानों के अध्यक्ष सब तरह से एक ही हैं। इंग्लैंड का अध्यक्ष यदि कम से कम बालता है तो अमेरिका का अध्यक्ष अधिक से अधिक बोलता है। इंग्लैंड का अध्यक्ष निरदलीय व्यक्ति होता है, जबकि अमेरिका का अध्यक्ष सदन के बहुमत दल का व्यक्ति होता है। इंग्लैंड का अध्यक्ष सब सम्मानित व्यक्ति होता है, तो अमेरिका का अध्यक्ष दल विशेष का व्यक्ति होने के कारण, केवल अपने दल के सम्मान का ही पात्र होता है। निष्पक्षता व सम्मान की दृष्टि से अमेरिका का अध्यक्ष इंग्लैंड के अध्यक्ष की तुलना में भल ही कम है, फिर भी अमेरिका के संवैधानिक ढाँचे में उसका बड़ा महत्व है और जसा मुनरो ने कहा है "उसका पद प्राचीन भी है और सम्माननीय भी है।"²

¹ The chairmen of the standing committees do not constitute a cooperative body like a ministry. They do not consult and concur in the adoption of homogenous and mutually helpful measure. There is no thought of acting in concert. —Woodrow Wilson

² "His office is both ancient and honourable" —Munro

अध्यक्ष का निर्वाचन

सिद्धांततः अध्यक्ष का निर्वाचन सदन द्वारा होता है। पर व्यवहार में उसका निर्वाचन दल की बैठक में होता है। प्रतिनिधि सभा की उस बैठक में पहले, जिसमें अध्यक्ष का निर्वाचन होना होता है, विविध राजनैतिक दल अपने अपने दल की बैठक में अध्यक्ष पद के लिये अपने अपने प्रत्याशी चुन लेते हैं। जब प्रतिनिधि सभा की बैठक अध्यक्ष का निर्वाचन करने के लिये होती है, तो सब दल अपने-अपने प्रत्याशी का नाम प्रस्तावित करते हैं। चूंकि निर्वाचन मतदान द्वारा होता है, अतः स्वभावतः यह मत दल का प्रत्याशी अध्यक्ष चुन जाता है। इस प्रकार अध्यक्ष का चुनाव यद्यपि प्रतिनिधि सभा की नियमित बैठक में होता है तथापि उसका परिणाम पहले से ही मासूम पड़ जाता है क्योंकि जिस दल का बहुमत प्रतिनिधि सभा में होता है, उसी दल का व्यक्ति प्रतिनिधि सभा का अध्यक्ष चुना जाता है। यही कारण है कि मुन्गे ने यह कहा है कि "बहुमत दल की बैठक सदन की ओर से चयन करती है और सदन केवल उसका पुष्टिकरण करता है।"¹

अमेरिका के अध्यक्ष के निर्वाचन की प्रणाली की तुलना यदि हम इंगलण्ड के अध्यक्ष की प्रणाली से करें, तो दोनों एक दूसरे के विपरीत हैं। इंगलण्ड में जहाँ जोर इस बात पर दिया जाता है कि अध्यक्ष का निर्वाचन सर्वसम्मति से हो, अमेरिका में इस बात की परवाह नहीं की जाती। वहाँ निर्वाचन दलीय आधार पर होता है। चुनाव सर्वसम्मति से हों, उनके लिये इंगलण्ड में बहुमत दल व अन्यमत दल के नेता आपस में मिलकर ऐसे व्यक्ति को सदन की अध्यक्षता के लिये छीटते हैं, जो सभी पक्षों को मान्य हो। उसकी निष्पक्षता की ओर स्पष्ट ध्यान देने के लिये गण में उसके नाम का प्रस्ताव मन्त्रिमण्डल या कोई सदस्य प्रस्तुत नहीं करता, बल्कि उसे किसी साधारण सदस्य के द्वारा प्रस्तुत कराया जाता है। परिणामस्वरूप अध्यक्ष पद के लिये इंगलण्ड में साधारणतः सभी मस्य नहीं होता और सर्वसम्मति निर्वाचन के बाद प्रधानमंत्री, जो बहुमत दल का नेता होता है तथा विपक्ष के नेता उसकी अपन भाषणा द्वारा सम्मानित करने तथा अध्यक्ष के आगमन पर बधाई देता है। अमेरिका में हमने विपरीत अध्यक्ष पद के व्यक्ति का चयन दल की अपनी अपनी बैठक में होता है और गण में सभी दल अपने-अपने प्रत्याशियों के नाम प्रस्तावित करते हैं। सभा के आधार पर जो प्रत्याशी बहुमत पक्ष का होता है, वही गण का चयन निर्वाचित हो जाता है।

इस प्रकार हमें दया है कि अमेरिका में अध्यक्ष के निर्वाचन का प्रश्न उभरता है। इंगलण्ड में वह निश्चयीय या गण्टीय है। अमेरिका में जहाँ यह प्रश्न आधार पर होता है इंगलण्ड में वह गण्टीय आधार पर होता है।

¹ It is the majority caucus that makes the choice of the House and the House simply ratifies it.

अध्यक्ष की शक्तियाँ

अध्यक्ष की शक्तियों के विषय में भविष्य में मंच पर बहुत कम कहा गया है, तथापि व्यवहार में उसकी शक्तियाँ काफी बढ़ी चढ़ी हैं। सचिवान द्वारा दी गई शक्तियों में उसकी प्रमुख शक्तियाँ सदन में व्यवस्था बनाय रखना, विधेयको व अन्य वागजो पर हस्ताक्षर करना तथा विविध विषयों व प्रश्नों पर मतदान लाना है पर इतने मरिष्ठ में ही हुई उक्त शक्तियों का जय वह व्यवहार में प्रयोग करता है, तो उनके कारण वह अमेरिका के शासनतंत्र का एक अत्यन्त महत्वपूर्ण व्यक्ति बन जाता है। उसकी शक्तियों व उसके कार्यों का विवरण हम निम्न प्रकार कर सकते हैं।

सदन की अध्यक्षता व वक्ताओं के बोलने की व्यवस्था—अध्यक्ष का पहला कार्य सदन की अध्यक्षता करना व वक्ताओं के बोलने की व्यवस्था करना है। सदन के अध्यक्ष के रूप में उसका अधिकार है कि वह उन व्यक्तियों का, जो विचाराधीन प्रस्ताव अथवा विधेयक पर बोलना चाहें, पालन की अनुमति दे। कौन व्यक्ति बोले या कौन न बोले, इसका निर्णय करना पूर्णतः अध्यक्ष के हाथ की बात होती है और वह यदि किसी व्यक्ति को बोलने में रुकावट तो वह उसे बोलने का अवसर नहीं भी दे सकता है। अमेरिका में अध्यक्ष चुनि बहुत कम दिनों का व्यक्ति होता है, अतः स्वभावतः वह लोग को बोलने देने के अवसर की व्यवस्था ऐसे करता है कि दल के हितों की साधना हो सके। जिस किसी व्यक्ति के बोलने में यदि उस दल के हितों की हानि होनी सम्भावना हो जिस दल का व्यक्ति अध्यक्ष होता है, तो वह अध्यक्ष की शक्तियों की बात है कि वह बोलने का अवसर न दे। इंग्लैण्ड में अध्यक्ष ऐसा नहीं करता और वह सभी लोगों को बोलने का अवसर निष्पक्षता के साथ देता है।

अनुशासन व व्यवस्था बनाये रखना—अध्यक्ष का दूसरा महत्वपूर्ण कार्य सदन में शांति व व्यवस्था बनाये रखना है। सदन के अध्यक्ष होने के भाते सदन के सदस्यों में अनुशासन बनाये रख कर सदन की शालीनता बनाये रखने का उसका प्रमुख दायित्व है। अपने इस दायित्व का निर्वाह करने के लिये उसे अधिकार है कि वह सदस्यों को जबानी चेतावनी दे सके, यदि वह यह देखे कि सदन के लोग पर्याप्त रूप से पालन नहीं कर रहे। इसके अतिरिक्त यदि वह यह देखे कि सदन में अशांति व अव्यवस्था हो रही है, तो वह अपना गबल (Gable) लटका कर लोगों को अनुशासित होने के लिये सकेत कर सकता है। यदि अव्यवस्था अत्यधिक होती दिखाई दे, तो व्यक्ति विशेष का नाम लेकर उसे अनुशासित होने के लिये कह सकता है। अत्यधिक अव्यवस्था की दशा में वह सदन की कार्यवाही स्थगित कर सकता है और सारजेंट से अनुशासन व व्यवस्था स्थापित करने के लिये कह सकता है। यह सब कुछ करने का अधिकार होते हुए भी अध्यक्ष को यह अधिकार नहीं है कि किसी सदस्य को सदन से निष्काश दे। अमेरिका के अध्यक्ष की यह सब शक्तियाँ प्रायः इंग्लैण्ड के अध्यक्ष जैसी ही हैं, पर दोनों में अन्तर इतना ही है कि इंग्लैण्ड का

जाते हैं या पक्ष विपक्ष के मतों में एक का अंतर हो, वह अपना निर्णायक मत (casting vote) दे सके।

इंग्लैण्ड के अध्यक्ष का भी यही सब अधिकार प्राप्त है। वहीं यह निर्णय करता है कि अमुक विधेयक बिल विधेयक है या नहीं। पर इस सम्बन्ध में भी दोनों देशों के अध्यक्षों में अन्तर यही है कि इंग्लैण्ड का अध्यक्ष सदन की कार्यवाही का संचालन निम्नलिखित व्यक्ति की तरह करता है, जब कि अमेरिका का अध्यक्ष पूर्णतः दलीय व्यक्ति की तरह कार्य करता है।

SELECT READINGS

Brogan	The American Political System
Burn and Peltason	Government by the People
Munro	The Government of the United States
Ogg and Ray	Essentials of American Government
Tourtellot	The Anatomy of American Politics
Wilson	Congressional Government
Young	This is Congress
Zink	A Survey of American Government

राष्ट्रपति

‘कोई भी महत्वपूर्ण सस्या सदा वसी ही नहीं रहती जसा कानून उसे बनाता है। उसके विषय में अनेक ऐसे परम्परायें, प्रयायें व व्यवहार की प्रणालियाँ एकत्रित हो जाती हैं जिन्हें मर्यापि कभी औपचारिक कानून का स्तर प्राप्त नहीं होता, पर जिनका प्रभाव कानून के प्रभाव से कम शक्तिशाली नहीं होता।’

—लास्की

अमरिका के संविधान में राष्ट्रपति के विषय में एक छोटे से वाक्य में केवल यह कहा गया है कि “राजपालिका की शक्ति एक राष्ट्रपति में निहित होगी।” इस छोटे से वाक्य के दो शब्दों पर ही यदि विचार किया जाय, तो राष्ट्रपति की वास्तविक शक्ति का परिचय प्राप्त गहो होना। अमरिका के संविधान निर्माताओं ने भी कदाचित्त यह नहीं सोचा होगा कि राष्ट्रपति के विषय में उनके द्वारा कहु हुय य नौ शब्द उस शक्तिशाली बनान में इतना चमत्कार दिखायग। उ ह उस समय इस बात का आभास भी न हुआ होगा कि राष्ट्रपति को उहान एसी शक्तियाँ प्रदान कर दी हैं, जो सदा समय के साथ बढ़ती ही जायगी। अमेरिका की संवधानिक व्यवस्था लिखित व कठोर है, फिर भी राष्ट्रपति के पद की शक्तियाँ समय के साथ लगातार वृद्धि की ओर विकसित होती गई हैं तथा यह सम्भ्या कि राष्ट्रपति की शक्तियाँ कितनी व्यापक हो, अब भी अमरीकी राष्ट्र के समक्ष उसी प्रकार विद्यमान है जिस प्रकार वह संविधान के निर्माण के समय विद्यमान थी। राष्ट्रपति की क्या शक्तियाँ हैं, वे कितनी व्यापक हैं, उनकी इतनी अधिक व्यापकता वाछनीय है या अवाछनीय, प्रस्तुत प्रकरण में राष्ट्रपति पद की अ य बातों के साथ इन बातों पर भी हम विचार करेंगे।

राष्ट्रपति का निर्वाचन

राष्ट्रपति का निर्वाचन अब अमेरिका के राजनतिक जीवन की एक अत्यन्त महत्वपूर्ण बात बन गई है। “चार्ल्स बिगड के शब्दों में यह एक बहुत ही ऊँचा क्षण

“The executive powers shall be vested in a President
—The American Constitution

है, जिसमें व्यक्तियों की महत्वाकांक्षाओं, विविध वर्गों के हितों व सम्पूर्ण देश के धन की बाजी लग जाती है।¹¹ ब्रूइट हाऊस में रहने वाले राष्ट्रपति से लेकर गणियों व व्यक्ति तक सभी इसमें बड़ी गहरी दिलचस्पी लेंते हैं। यह एक बड़ा ही जोग का समय होता है, जिसमें राष्ट्र-वापी प्रचारकाय किया जाता है और कराहों डानर धन प्रकाशनो, बैठकों व प्रतिनिधियों का अनुबूत बनाने का निष्पन्न किया जाता है। ऐसा कोई अथ दश शायद ही होगा, जिसमें प्रतिद्वन्द्वी अपने अपने कार्यक्रमों की दृष्टि के अन्तर्गत कान तक पहुँचाने के लिये इतने जोर का प्रचारकाय करते हों जितने पिछले दशों में अधिक शक्तिशाली पद के चुनाव के लिये इतनी बड़ी सफलता से प्राप्त की जा चुकी है। अमेरिका में वहाँ की जनता राष्ट्रपति के चुनाव के लिये अत्यन्त ही उत्साहित होती है, इसका अनुमान केवल सैनिक सेवा व मन्त्रालयों की दृष्टि से ही नहीं किया जा सकता है जिसने पिछले निर्वाचन में मतदान किया था। सन् १९६० के चुनाव के अन्त में बताया गया है कि केवल सैनिक सेवाओं के अधिकारियों के मतदान से ही व्यक्तियों की संख्या ही ६८८,३०,००० थी, जिसमें से एक-चौथाई मत ३४२,२१,५३१ अर्थात् ६६.५ प्रतिशत मतदान से प्राप्त हुआ। ३४१,०८६७४ अर्थात् ४६.५ प्रतिशत मतदान से प्राप्त हुआ।

के सदस्यों की संख्या के बराबर होगी तथा इस प्रकार विविध राज्यों के प्रतिनिधियों से मिलकर उस निर्वाचक मण्डल का निर्माण होगा, जो राष्ट्रपति का निर्वाचन करेगा। इस प्रकार संविधान में राष्ट्रपति के निर्वाचन की जो व्यवस्था की गई है, उसके अनुसार राष्ट्रपति पद के निर्वाचक अपने अपने राज्यों की राजधानियों में एक निश्चित दिनांक पर इकट्ठे होते हैं तथा मतपत्रों द्वारा राष्ट्रपति पद व उपराष्ट्रपति पद के प्रत्याशियों को मत देते हैं। मतदान के बाद मतपत्र सीनेट के अध्यक्ष के पास गिनती के लिए भेज दिए जाते हैं। मत गणना सीनेट व सभा दोनों के सदस्यों के सामने की जाती है। सम्पूर्ण मता का बहुमत प्राप्त करने वाला प्रत्याशी सफल समझा जाता है। मतगणना के परिणामस्वरूप यदि किसी भी प्रत्याशी को आवश्यक बहुमत प्राप्त नहीं होता, तो राष्ट्रपति के निर्वाचन का प्रश्न फिर प्रतिनिधि सभा को भेज दिया जाता है, जो सबसे अधिक मत पान वाले उन तीन प्रत्याशियों में से राष्ट्रपति का चयन करती है जिनका नाम सीनेट के अध्यक्ष द्वारा उनके पास भेजे जाते हैं। प्रतिनिधि सभा इस प्रकार जब राष्ट्रपति का चुनाव करती है, तब सभा के सदस्य राज्यवार मतदान करते हैं और उनके मतों की गणना 'एक राज्य एक' मत के आधार पर होती है। उपराष्ट्रपति के विषय में आवश्यकता पड़ने पर ऐसा ही सीनेट में किया जाता है।

संविधान निर्माताओं का विचार था कि राष्ट्रपति का निर्वाचन एक सार्वजनिक काम हो और उसमें यह हलचल न होनी पाये, जो जनता के निर्वाचना में प्राय होती है। पर उनका अनुमान निश्चित रूप से निराशापूर्ण रहा है।¹ व्यवहार में राष्ट्रपति का निर्वाचन अब अप्रत्यक्ष निर्वाचन नहीं रहा है। उसके सम्बंध में, जसा प्रियम न कहा है प्रथाओं का एक ऐसा ढाँचा बन गया है, जिसका संविधान में कोई संबंध नहीं है, पर जिसका कारण मूल उद्देश्य बहुत कुछ बदल गया है।² राष्ट्रपति का निर्वाचन अब बस सिद्धांततः अप्रत्यक्ष निर्वाचन है, अर्थात् व्यवहार में वह पूर्णतः प्रत्यक्ष निर्वाचन है क्योंकि राष्ट्रपति पद के निर्वाचक मण्डल के सदस्यों का चुनाव अब राज्य की व्यवस्थापिकाओं द्वारा न होकर सीमा जनता द्वारा होता है तथा जनता जिस दल के लोगो को राष्ट्रपति पद के निर्वाचक मण्डल के लिये चुन देती है उसी दल का प्रत्याशी राष्ट्रपति होता है। अब जब देश में दो सत्तावादी राजनैतिक दल बिद्वमान हैं, दोनों दल राष्ट्रपति पद के लिये अपने अपने प्रत्याशी भेजे करते हैं तथा जनता निर्वाचक मण्डल के सम्मेलन का चुनाव करके ही यह निश्चित प्राय कर देती है कि

¹ 'The founders of the constitution' says Laski in this connection, 'were specially proud of the method they adopted for choosing the President (but) none of their expectation has been more decisively disappointed'.

² 'There has been erected a superstructure of usage unknown to the written constitution which has profoundly altered the intent'.

किस दल का प्रत्याशी राष्ट्रपति होगा। इस प्रकार हम देखते हैं कि सविधान निर्माता राष्ट्रपति व निर्वाचन को जिस दलीय दलदल से अलग रखना चाहते थे, न तो वह उसी में अलग रह सका है, और न उसका निर्वाचन ही व्यवहार में अप्रत्यक्ष रह सका है।

प्रत्याशियों का मनोनयन—राष्ट्रपति के निर्वाचन का पहला चरण दल के विविध राजनतिक दलों द्वारा राष्ट्रपति पद के प्रत्याशियों का मनोनयन है। यह मनोनयन विविध राजनतिक दलों के अखिल देशीय सम्मेलनों में किया जाता है। इन अखिल देशीय सम्मेलनों के लिए प्रतिनिधियों का चुनाव दल की प्रारम्भिक इकाइयों द्वारा किया जाता है। इनका चुनाव वही राज्यों के सम्मेलनों (State Conventions) में होता है, वही राज्य की प्रारम्भिक इकाइयों (State Primaries) में होता है तथा वही राज्य की केन्द्रीय समितियों (State Central Committees) में होता है। इस प्रकार से निर्वाचित प्रत्येक दल का राष्ट्रीय सम्मेलन राष्ट्रपति पद व उपराष्ट्रपति पद दोनों के लिए एक-एक प्रत्याशी मनोनीत करता है।

उपराष्ट्रपति पद के प्रत्याशी के चयन के विषय में साधारणतया नियम यह है कि उसके लिए प्रायः वह व्यक्ति लिया जाता है जो राष्ट्रपति पद के प्रत्याशी के निवास के राज्य में भिन्न राज्य का निवासी हो। प्रायः ऐसा भी किया जाता है कि यदि राष्ट्रपति पद का प्रत्याशी देश के एक भाग का रहने वाला हो तो उपराष्ट्रपति पद का प्रत्याशी देश के दूसरे भाग का रहने वाला हो। प्रत्याशियों के चयन में सम्मेलन इस बात का भी ध्यान रखता है कि कौन से राज्य ऐसे हैं, जो मतसम्बन्ध की दृष्टि से बड़े हैं तथा जिनमें दूसरे राजनतिक दल का भी पर्याप्त प्रभाव है। दूसरे दल के प्रभाव का निराकरण करने के लिए वह प्रायः ऐसा करता है कि उसी राज्य के व्यक्ति को प्रत्याशी बनाता है जिसमें उस राज्य के लोग उस दल के प्रति आकर्षित होकर उसी के पक्ष में मतदान करें। उदाहरण के लिए हम ओहियो तथा यूटाक के राज्यों को ले सकते हैं, जो मतसम्बन्ध की दृष्टि से बड़े राज्य हैं तथा जिनमें दोनों राजनतिक दलों की ताकत की बराबरता चलती रहती है और इस कारण सन १८६८ से १९४६ तक के ८८ वर्ष के समय के ४६ मनोनयनों में से इन राज्यों के प्रत्याशियों ने २७ मनोनयन हुये हैं।

प्रचार अभियान—राष्ट्रपति के निर्वाचन की प्रक्रिया में दूसरा चरण प्रचार काय का होता है। राष्ट्रपति के निर्वाचन के सम्बन्ध में जो प्रचार काम किया जाता है, वह बड़ा धुआँधार होता है। इतना अधिक समय, शक्ति व धन का व्यय बढ़ा चित और किसी कार्यक्रम में नहीं होता। प्रचार सम्बन्धी साहित्य, रेडियो व टेलीविजन के कार्यक्रमों, राजनतिक उत्सवों व प्रचार सभाओं की बाढ़ सी आ जाती है। विविध दलों का कार्यक्रम लोगों के मस्तिष्कों पर छाया जाता है। प्रचार काय वस्तुन बड़ा भावपूर्ण तथा उत्तेजक होता है। वह मतदाताओं के अधिकांश को प्रभावित किये बिना नहीं रहता। बरेल्सन (Berelson) व गैन्डट (Gandat) द्वारा

लिखित 'पीपुल्स चोइस' (Peoples Choice) में दिये गये सन् १९४० के राष्ट्रपति के निर्वाचन के अंको के अध्ययन से प्रतीत होता है कि किस प्रकार व कितने पहले से प्रचार अभियान लोगों के मस्तिष्को को प्रभावित करके उन्हें मतदान के लिए प्रेरित करता है। केवल ओहियो (Ohio) राज्य के मतदाताओं के विषय में उसमें लिखा है कि लगभग ५० प्रतिशत मतदाताओं के मस्तिष्क में मई के महीने तक ही यह निश्चय हो जाता है कि वे नवम्बर में होने वाले निर्वाचन में किस दल के प्रत्याशियों को मत देंगे। शेष में से आधे अर्थात् २५ प्रतिशत मतदाता राजनैतिक दलों के सम्मेलनों के तुरन्त बाद अपना मत निर्धारित कर लेते हैं कि आगामी निर्वाचन में वे किस दल के प्रत्याशियों को मत देंगे। इस प्रकार मतदाताओं में से केवल एक चौथाई लोग ऐसे होते हैं जो दोनों ओर के प्रत्याशियों के वैयक्तिक गुण दोषों को समझ कर तथा उनके पक्ष विपक्ष में कही गई बातों पर विचार करके मत देने का निश्चय करते हैं।

निर्वाचक मण्डल का निर्वाचन—निर्वाचन प्रक्रिया का तीसरा चरण राष्ट्रपति के निर्वाचक मण्डल के सदस्यों का निर्वाचन होता है। यह निर्वाचन के वष क नवम्बर मास में होता है। प्रत्येक राज्य से उनमें व्यक्ति राष्ट्रपति के निर्वाचक मण्डल के लिये चुने जाते हैं, जिनमें सदस्य उस राज्य की ओर से सीनेट व प्रतिनिधि सभा के लिये चुने जाते हैं। इस सम्बन्ध में यह ध्यान देने की बात है कि निर्वाचक मण्डल के सदस्यों का निर्वाचन व्यक्तिगत न होकर सामूहिक होता है। इसका परिणाम यह होता है कि जिस दल को किसी राज्य में जनता के मतों का बहुमत प्राप्त हो जाता है, उसी दल के सब प्रत्याशी राष्ट्रपति के निर्वाचक मण्डल के सदस्य चुने जाते हैं। दूसरे शब्दों में निर्वाचक मण्डल के सदस्यों के लिये जो मतदान होता है वह परोक्ष रूप से राष्ट्रपति पद के लिये ही होता है, क्योंकि जिस दल के लोगों को जनता निर्वाचक मण्डल के लिये चुनती है, वे स्वभावतः उसी दल के राष्ट्रपति पद के प्रत्याशी को अपने मत देते हैं। पाँच सप्ताह बाद निर्वाचक मण्डल के ये सदस्य अपने अपने राज्यों की राजधानियों में एकत्रित होते हैं और राष्ट्रपति व उपराष्ट्रपति पद के प्रत्याशियों के लिये मतपत्र द्वारा मतदान करते हैं। जिस राज्य में जिस दल के लोग राष्ट्रपति पद के निर्वाचक मण्डल के सदस्य होते हैं, उस राज्य के उसी दल के प्रत्याशियों के पक्ष में मतदान होता है।

मतगणना व परिणाम—राष्ट्रपति के निर्वाचन की प्रक्रिया का चौथा चरण मतपत्रों को सीनेट के अध्यक्ष के पास भेजन का होता है। मतदान होने के बाद मतपत्रों को प्रमाणित करके सील लगे हुए लिफाफों में सीनेट के अध्यक्ष के पास वापि गठन भेज दिया जाता है। वहाँ सीनेट के अध्यक्ष द्वारा वे लिफाफे कांग्रेस के दोनों सदनों के सदस्यों के सामने खोले जाते हैं, मतगणना की जाती है और परिणाम की घोषणा की जाती है। यदि मतगणना का परिणाम ऐसा निकलता है, जिसमें किसी भी प्रत्याशी को आवश्यक बहुमत प्राप्त नहीं होता, तो राष्ट्रपति के निर्वाचन का काम प्रति

निधि सभा करती है। वह उन तीन सबसे अधिक मत पाने वाले प्रत्याशियों में से राष्ट्रपति का निर्वाचन करती है, जिनके नाम सीनेट का अध्यक्ष उसके पास भजता है। प्रतिनिधि सभा जब इस प्रकार राष्ट्रपति का चुनाव करती है, तब सभा के सदस्य राजमवार मतदान करते हैं और उनके मत 'एक राज्य एक मत' के आधार पर गिने जाते हैं। उपराष्ट्रपति पद के विषय में आवश्यकता पड़ने पर ऐसा ही सीनेट द्वारा किया जाता है। पर यदि निर्वाचक मण्डल के मतों की गणना से ही राष्ट्रपति व उप-राष्ट्रपति पद का परिणाम निकल आता है, तो उसकी घोषणा तो तत्काल अवश्य कर दी जाती है, पर उसे विधिवत सभी स्वीकार्य समझा जाता है, जब जनवरी मास में नई कांग्रेस का अधिवेशन होता है और सीनेट व सभा दोनों के सम्मिलित अधिवेशन में मतगणना होने के पश्चात् उस परिणाम की घोषणा की जाती है।

इस प्रकार निर्वाचन होने के पश्चात् राष्ट्रपति अपने पद की शपथ २० जनवरी को लेता है और अपने पद का कार्यभार संभालता है। ऐसी व्यवस्था संविधान के २० वें संशोधन के बाद से की गई है, अर्थात् उससे पहले वह ४ मार्च का पद की शपथ लेता और कार्यभार संभालता था।

राष्ट्रपति के निर्वाचन प्रणाली की आलोचना

राष्ट्रपति के निर्वाचन की जो प्रणाली काम में लाई जाती है, उसकी आलोचना कई आधारों पर की जाती है। सबसे पहला आधार उस व्यवस्था की आलोचना का यह है कि एक बार साधारण जनता द्वारा निर्वाचक मण्डल के लिये चुने जाने के बाद निर्वाचक मण्डल के सदस्य इस बात के लिये स्वतंत्र हैं कि वे किसी भी प्रत्याशी को मत दें। उनमें लिये यह आवश्यक नहीं है कि वे उसी दल के प्रत्याशी के लिये मत दें, जिस दल के व्यक्ति के रूप में साधारण जनता ने उन्हें चुना हो। परिणाम-स्वरूप अतएव बार ऐसा भी हुआ है कि किसी दल के निर्वाचक मण्डल के सदस्य ने किसी दल के राष्ट्रपति पद के प्रत्याशी को मत दिया है। १९४८ के निर्वाचन में डेमोक्रेटिक दल के टेनीसी राज्य के एक निर्वाचक रिपब्लिकन दल के प्रत्याशी स्ट्रोम थमण्ड (Strom Thurmond) को मत दिया, जबकि उस राज्य की जनता ने अपना बहुमत डेमोक्रेटिक दल के पक्ष में दिया था और उसके प्रत्याशी हैनरी ट्रुमन (Henry Truman) थे। इसी प्रकार मर्च १९५२ के निर्वाचन में टेक्सास राज्य के गवर्नर व अल्प डेमोक्रेटिक दल के नेताओं ने अपने दल के प्रत्याशी स्टीवे मन् व सरमन् को मत न देकर दूसरे दल के प्रत्याशी आइजनहोवर व निक्सन को मत दिये थे।

राष्ट्रपति के निर्वाचन की प्रणाली की आलोचना का दूसरा आधार यह है कि विजयी प्रत्याशी ऐसा भी हो सकता है, जिसे सम्पूर्ण मतों का बहुमत न प्राप्त हुआ हो और उसे योग में हारे हुए प्रत्याशी में भी कम मत मिले हों। ऐसी सम्भावना वस्तुतः इसलिये होती है कि प्रत्येक राज्य में जीतने वाले प्रत्याशी को उस राज्य के निर्वाचक मण्डल के सभी मत मिल जाते हैं और हारे हुए प्रत्याशी को जनता के कितने मत

मिले इसका कोई महत्व नहीं रहता। सन् १८७६ व १८८८ के निर्वाचन के नीचे दिये हुये अंको से यह बात और भी स्पष्ट हो जायेगी

निर्वाचन वर्ष	प्रत्याशी	जनता के मत	निर्वाचक मण्डल के मत
१८७६	हज (रिपब्लिकन)	४०,२३,७६८	१८५
	टिन्डन (डेमोक्रेटिक)	४२,८५,६६२	१८४
१८८८	हेरोसन (रिपब्लिकन)	५४,३६,८५३	२३३
	क्लीवलण्ड (डेमोक्रेटिक)	५४,४०,३२६	१६८

राष्ट्रपति के निर्वाचन की प्रणाली की आलोचना का तीसरा आधार यह है कि निर्वाचक मण्डल के मतदान के परिणामस्वरूप किसी भी प्रत्याशी की आवश्यक बहुमत प्राप्त न हो और ऐसी दशा में जब निर्वाचन का अंत प्रतिनिधि सभा द्वारा किया जाय, तो परिणाम उससे भिन्न हो, जो साधारणतः हाना चाहिये था। पर ऐसी सम्भावना बहुत कम होती है और अब तक के इतिहास में केवल एक बार सन् १८२४ में ऐसा हुआ है, जब ४ प्रत्याशियों में से किसी को भी आवश्यक बहुमत प्राप्त नहीं हुआ था।

राष्ट्रपति की शक्तियाँ व उसके कार्य

राष्ट्रपति की शक्तियों व उसके कार्यों का क्षेत्र बड़ा व्यापक है। उनका अध्ययन हम निम्न शीर्षकों में कर सकते हैं

राष्ट्रपति मुख्य वायपालक के रूप में

संविधान की व्यवस्था के अनुसार राष्ट्रपति का यह कर्तव्य है कि वह यह देखे कि कांग्रेस द्वारा निर्मित राष्ट्र के कानून पूरी तरह से लागू हों। इस सम्बन्ध में उसे अधिकार नहीं है कि वह किसी कानून को कार्यान्वित किये जाने से रोक दे या उसके कार्यान्वयन में देर करे, चाहे वह कानून उसने विचार से अनुचित अथवा अनावश्यक ही क्या न हो। उसका कार्य कानूनों का त्रिआयय करना है। कानून की वांछनीयता या अवांछनीयता देखने का कार्य उसका न होकर कांग्रेस का है और उसकी सहायता अथवा अवधता को देखने का कार्य न्यायपालिका का है।

पर फिर भी जहाँ तक कानून के त्रिआयय का प्रश्न है, उसकी शक्ति अत्यन्त व्यापक है। अपनी इस शक्ति का प्रयोग वह अटोर्नी जनरल (Attorney General) के द्वारा करता है। इस सम्बन्ध में जहाँ वही अथवा जब कभी भी किसी व द्वारा उसे सही कानून का उल्लंघन होने की सम्भावना प्रतीत हो वह अटोर्नी जनरल को यह आदेश दे सकता है कि वह आवश्यक कार्रवाई करे। अभियोगियों को गिरफ्तार करने उन्हें रोक रखने और उन पर मुकद्दमा चलाये जान के सिद्धांत प्रायः सामान्य हैं, पर यह बात अधिकांश राष्ट्रपति व उसकी कार्यालयी व हाथ की रहती है कि इस सम्बन्ध में कानून को कैसे कार्यान्वित किया जाय। इस सम्बन्ध में बहोरता

बरती जाय या ढील बरती जाय, इसका निणय करना बहुत कुछ राष्ट्रपति के हाथ की बात होनी है ।

यदि किसी ओर से राष्ट्रपति को खुले विरोध का सामना करना पड़े, तो उसे अधिकार है कि वह राष्ट्र की सत्ता को उस विरोध का सामना करने के लिये प्रयोग में ला सके, यद्यपि इस सम्बन्ध में उसे मध्य के कुछ कानूनों के अनुसार चलना पड़ता है । उदाहरणार्थ, यदि डाक व्यवस्था में गड़बड़ हो अथवा अन्तर्राष्ट्रीय यातायात अवरुद्ध हो जाय तो उसे राष्ट्रीय सत्ता को उक्त गड़बड़ व अवरुद्ध को समाप्त करने के लिये प्रयोग करने का अधिकार है । राष्ट्रपति क्लोवलेण्ड, विल्सन व हार्डिन्ज ने आवश्यकता पड़ने पर राष्ट्रीय सेना का प्रयोग किया भी था । मुख्य न्यायापालक के रूप में उसकी शक्तियों व उसके कार्यों का विवरण हम निम्न प्रकार कर सकते हैं

नियुक्तियों से सम्बन्धित शक्ति—राष्ट्रपति की सबसे पहली शक्ति राजकीय अधिकारियों की नियुक्तियों से सम्बन्धित है । संविधान के अनुसार राष्ट्रपति का यह अधिकार है कि कांग्रेस के निश्चयों व कानूनों को क्रियान्वित करने के लिये वह आवश्यक नियुक्तियाँ करे । इन नियुक्तियों में सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश तथा अन्य उन उच्च अधिकारियों की नियुक्तियाँ भी सम्मिलित हैं, जिनके विषय में यद्यपि संविधान में व्यवस्था नहीं की गई है, तथापि जिनके लिये राष्ट्र के विविध कानूनों के अन्तर्गत व्यवस्था की गई हो या की जाय ।

इस सम्बन्ध में यह स्मरणीय है कि जितनी नियुक्तियाँ राज्य की ओर से की जाती हैं उनकी संख्या इतनी है कि उन सब पर राष्ट्रपति अपना ध्यान नहीं दे सकता । अतः सुविधा की दृष्टि से नीचे के स्तर की नियुक्तियों का कार्य राष्ट्रपति ने विविध विभागों के अध्यक्षों के सिपुद कर दिये हैं । मोटे रूप में राजकीय नियुक्तियाँ दो प्रकार की होती हैं—एक उच्च स्तरीय (Superior) तथा दूसरी निम्न स्तरीय (Inferior) । यद्यपि कभी भी कोई निश्चित विभाजन दोनों प्रकार की नियुक्तियों का नहीं किया गया है फिर भी उच्च स्तरीय नियुक्तियाँ स्वयं राष्ट्रपति द्वारा तथा निम्नस्तरीय नियुक्तियाँ सरकार के विविध विभागों के अध्यक्षों द्वारा की जाती हैं । उच्च स्तरीय नियुक्तियों के विषय में यह और आवश्यक है कि उनका पुष्टिकरण सीनेट द्वारा हो । जहाँ तक विविध विभागों के अध्यक्षों अर्थात् मंत्रिमण्डल के सदस्यों की नियुक्ति का प्रश्न है, वे सब राष्ट्रपति की पसंदगी के ही होते हैं, यद्यपि उनके सम्बन्ध में यह भी स्मरणीय है कि उनमें से कुछ को राष्ट्रपति को दलीय सम्बन्धों के कारण भी नियुक्त करना पड़ता है ।

अन्य उच्च स्तरीय नियुक्तियों के विषय में सीनेट के पुष्टिकरण का जो प्रतिबन्ध है उसका प्रभाव व्यवहार में राष्ट्रपति की नियुक्ति सम्बन्धी शक्ति पर बहुत अधिक नहीं पड़ता । इसका कारण उस प्रथा का प्रचलन है, जिसे सीनेट की शालीनता (Senatorial Courtesy) की सत्ता दी जाती है तथा जिसके अनुसार सीनेट

के सदस्य राष्ट्रपति द्वारा सभ के प्रशासन में की गई नियुक्तियों को इसलिये स्वीकार कर लेते हैं, कि राष्ट्रपति राज्यों में उनकी पसंद के व्यक्तियों की नियुक्ति कर दे। सीनेट व राष्ट्रपति के उक्त पारस्परिक लेन देन की प्रथा के प्रचलन के कारण संविधान निर्माताओं का वह उद्देश्य ही समाप्त प्राय हो गया है, जिसकी पूर्ति के लिये उन्होंने नियुक्तियों के विषय में सीनेट के पुष्टिकरण की व्यवस्था की थी। राज्यों की नियुक्तियों के विषय में सीनेट के सदस्यों की मनमानी करके राष्ट्रपति सभ के क्षेत्र में नियुक्तियों के विषय में सरलता अपने मन की करता रहता है। इसके अतिरिक्त राष्ट्रपति द्वारा की हुई नियुक्तियों का यदि सीनेट के सदस्यों द्वारा विरोध भी होता है, तो वह इस आधार पर नहीं होता कि उसके द्वारा नियुक्त किया हुआ व्यक्ति पद के योग्य नहीं है वरन् वह इसलिये होता है कि राष्ट्रपति सीनेट के सदस्यों की इच्छा के व्यक्तियों को भी नियुक्त कर दे। उदाहरण के लिए हम सीनेटर विलियम लंगर (William Langer) के मामले को ले सकते हैं, जिसमें उन्होंने कलीफोर्निया के अल वारेन की चीफ जस्टिस के पद की नियुक्ति का विरोध इसलिये नहीं किया था कि वे उस पद के योग्य नहीं थे, वरन् इसलिए किया था कि राष्ट्रपति बाध्य होकर विलियम लंगर के राज्य उत्तरी डकोटा के एक व्यक्ति को सघीय यायाधीश का पद प्रदान कर दे। वस्तुतः जसा जोनेफ पी० हैरिस ने कहा है “नियुक्तियों के विषय में सीनेट के पुष्टिकरण का मुख्य प्रभाव उस दिशा में नहीं हुआ, जसा संविधान निर्माताओं ने चाहा था कि राष्ट्रपति द्वारा नामांकित व्यक्ति की उमकी योग्यता की दृष्टि में पूरा जांच हो, वरन् उसका प्रयोग इसलिए हुआ है कि सेनाक्रम में रखे जाने वाले अनेक पद व स्थानों पर आश्रित व्यक्तियों की नियुक्तियाँ हो तथा विपक्षी दल व राष्ट्रपति की ही दल के असंतुष्टों को इस बात का अवसर मिले कि उसके द्वारा किए नामांकनों का विरोध करके, उसके प्रशासन पर आक्रमण कर सकें।”

यदि हम नियुक्तियों की एक अ्य व्यवस्था है जिसके कारण नियुक्तियों के क्षेत्र में राष्ट्रपति का अधिकार और भी बढ जाता है। जब सीनेट का अधिवेशन नहीं होता उस समय राष्ट्रपति को अधिकार है कि आवश्यकता पड़ने पर वह नियुक्तियाँ करे। ऐसी नियुक्तियाँ उस समय तक चलती रहनी हैं, जब तक सीनेट की बैठक हो

1 “The principal effect of senatorial confirmation of appointments has not been to subject the President's nominee to careful scrutiny of his qualifications as the framers of the Constitution intended but has served rather to perpetuate patronage appointments to many offices and positions which should be placed in the career service and to afford the opposition party and insurgents within the ranks of the President's party an opportunity to attack his administration by contesting his nomination

और वह या तो उन नियुक्तियों को स्वीकार कर ले अथवा उन्हें बिना अस्वीकार किये अपनी बैठक समाप्त कर दे। यदि सीनेट उन नियुक्तियों को स्वीकार कर लेती है, तो वे अतिरिक्त न रह कर स्थाई हो जाती है, और यदि वह उन्हें बिना स्वीकार किये अपनी बैठक समाप्त कर देती है, तो वे समाप्त हो जाती है। इस व्यवस्था से लाभ उठा कर राष्ट्रपति ऐसा करता है कि सीनेट के अवकाश कालों में नियुक्ति करके किसी व्यक्ति को वह लगातार पदामीन बनाय रख सकता है, चाहे सीनेट भल ही उस नियुक्ति के विरुद्ध हो। राष्ट्रपति की इस मनमानी को रोकने के लिये अब यह व्यवस्था की गई है कि राष्ट्रपति यदि ऐसी किसी जगह पर नियुक्ति करता है, जो सीनेट के अधि वेगन काल में विद्यमान थी, तो उस पर नियुक्त व्यक्ति का तब तक वेतन नहीं मिलेगा, जब तक उसकी नियुक्ति का पुष्टिकरण सीनेट विधिवत न कर दे।

सेवा से पृथक् करने की शक्ति— राष्ट्रपति को जहाँ राजकीय अधिकारियों की नियुक्ति करने का अधिकार है वहाँ उसे उन्हें सेवा से पृथक् करने का भी अधिकार है। इस सम्बन्ध में उसके अधिकार पर सीनेट का अकुश भी नहीं है और कुछ वर्गों को छोड़ कर अब सभी सरकारी अधिकारियों के वर्गों को वह सेवा से पृथक् कर सकता है। जिन वर्गों के अधिकारियों का वह स्वयं सेवा में पृथक् नहीं कर सकता, वे निम्न प्रकार हैं

१ सघीय न्यायालय के न्यायाधीश, जिन्हें केवल महाभियोग (Impeachment) के द्वारा हटाया जा सकता है।

२ उन विविध परिपदों के सदस्यगण जो कांग्रेस द्वारा स्थापित की गई है तथा जिनको हटाये जाने के लिये स्वयं कांग्रेस ने कुछ नियम बना दिये हैं। ऐम अधिकारियों को हटाने के लिये जब जब राष्ट्रपति द्वारा प्रयत्न किये गये हैं न्यायपालिका ने उसके कृत्य को अवध यताया है और यह व्यवस्था (ruling) दी है कि राष्ट्रपति को ऐसे अधिकारियों को हटाने का अधिकार नहीं है। हम्फरी (Humphery) बनाम संयुक्त राज्य (United States) काद में न्यायालय ने यही निर्णय दिया था कि कांग्रेस द्वारा स्थापित सघीय व्यापार आयोग (Federal Trade Commission) के सदस्य होने के नाते श्री हम्फरी को हटाने का राष्ट्रपति का कोई अधिकार नहीं है।

३ वे कमचारी, जिनकी नियुक्तियाँ लोक सेवा नियमों (Civil Service Rules) के अन्तर्गत की जाती हैं और जिन्हें साधारणतः तभी अलग किया जा सकता है जब उनके हटाने से सेवा का स्तर ऊँचा होता हो। पर इस नियम का पालन व्यवहार में कम किया जाता है और कमचारियों को केवल तभी नहीं हटाया जाता, जब उनका हटाना सेवा के हित की दृष्टि से लाभदायक हो वरन् उन्हें तब भी हटाया जाता है जब आश्रित व्यक्तियों के लिये स्थान खाली करने होते हैं। इसके अतिरिक्त राष्ट्रपति ने हाथ में प्रशासन के ढाँचे पर नियन्त्रण रखने की जितनी शक्ति होती है उसके मूल पर वह स्वयं लोगों को न निकाल कर उन्हें त्यागपत्र देने पर बाध्य कर सकता है। राष्ट्रपति आर्जन्सोवर के सहायक गमन आदम्स ने प्रतिनिधि

सभा की एक उपसमिति के समक्ष जो बयान दिया था, उससे यह भली प्रकार स्पष्ट हो चुका है कि किस प्रकार राष्ट्रपति ऐसे कर्मचारियों को स्वयं नौकरी छोड़ने के लिये बाध्य कर सकता है। १८ जून सन् १९५८ के 'यूयाक टाइम्स' में जसा प्रकाशित हुआ था, उपसमिति के अध्यक्ष ने जब समन आदम्स में यह पूछा था कि क्या उन्होंने कांग्रेस द्वारा नियुक्त किये हुये किसी आयोग के मदम्य से कभी त्यागपत्र देने के लिये भी कहा था, तो उन्होंने उत्तर स्वीकारात्मक ही दिया था।^१

इस प्रकार यह निष्कर्ष स्पष्ट है कि राष्ट्रपति की कामपालक शक्तिया अत्यन्त व्यापक है तथा एक योग्य व साहसी राष्ट्रपति, जो लोकमत को प्रभावित करना जानता हो, ऐसी स्थिति बना सकता है कि कानूनों का कार्यान्वयन उसकी नीति के अनुसार होता रहे। राष्ट्रपति रूजवेल्ट के कार्यकाल के उत्तरार्द्ध में कांग्रेस यद्यपि अत्यन्त रुढ़िवादी हो गई थी फिर भी उन्होंने अपनी कामपालक शक्ति के प्रयोग द्वारा सन् १९३७ के बाद अमरीकी प्रशासन के दृष्टिकोण को उदार बनाय रखा था।

परराष्ट्र नीति व सौम्य सम्बन्ध—तीसरे प्रकार की शक्ति, जो राष्ट्रपति को मुख्य कामपालक के रूप में प्राप्त है, विदेश सम्बन्धी मामलों का संचालन व परराष्ट्र सम्बन्धी का निर्वहण करने में सम्बन्धित है। अन्तर्राष्ट्रीय मामलों में राष्ट्रपति देश की ओर से खेलने वाला सबसे प्रमुख व्यक्ति है। अमेरिका की विदेश नीति व उसके परिणामों की पूरी जिम्मेदारी उसी की है। सन्निधान के अन्तर्गत उसे राजदूतों व विदेशों में अपने देश के प्रतिनिधियों की नियुक्ति करने का अधिकार है। वही विदेशों के राजदूतों व उनके प्रतिनिधियों की नियुक्ति को स्वीकार करता है। वही विदेशों से विविध प्रकार के समझौते व संधियाँ करता है।

परराष्ट्र नीति के व्यावहारिक संचालन में राष्ट्रपति अपनी अपनी शक्तियों का और भी व्यापक प्रयोग कर सकता है। वह किसी भी राजदूत को बर्खास्त कर सकता है। वह किसी भी देश के प्रतिनिधि को अपने देश से निकाल सकता है। संधियों के करने में उसकी शक्ति पर यह प्रतिबन्ध अवश्य है कि उसके द्वारा की हुई संधियों का पुष्टिकरण सीनेट के द्वारा आवश्यक है। पर संधि का प्रारूप तैयार करना उसके विषय में सम्बन्धित परराष्ट्र संचालन, यह सब राष्ट्रपति का ही कार्य है। वस्तुतः वह अधिकतर इस स्थिति में रहता है कि अपने द्वारा की हुई संधियाँ को सीनेट

^१ On June 17, 1958 Sherman Adams the Assistant of President Eisenhower, was asked in an enquiry conducted by the House Special Sub committee on Legislative Oversight by its chairman 'Have you in your position found it necessary to ask any commissioner of these commissions to hand in their resignation?' Mr Adams in reply stated after conferring with his counsel 'If you insist on the question I should have to answer it in the affirmative'

द्वारा मनवा सके। व्यवहार में ऐसा बहुत कम अवसरों पर हुआ है कि राष्ट्रपति द्वारा की हुई संधियों को सीनेट न पूणत अस्वीकार कर दिया हो। युद्ध की घोषणा के लिये भी यह आवश्यक है कि वह प्रतिनिधि सभा की स्वीकृति के बाद की जाये, पर इसमें भी चलती राष्ट्रपति की ही रहती है, क्योंकि वह अपने वायपालक कृत्यों द्वारा ऐसी परिस्थितिया पदा कर सकता है कि प्रतिनिधि सभा के समक्ष युद्ध की घोषणा करने के अतिरिक्त कोई चारा ही न रहे।

इसके अतिरिक्त यह भी स्मरणीय है कि केवल संधियों के विषय में ही यह आवश्यक है कि सीनेट उनकी स्वीकृति दे, अथवा अन्य प्रकार के परराष्ट्र समझौतों को तो राष्ट्रपति स्वयं अपने अधिकार से ही कर सकता है। इस प्रकार के समझौते 'कार्यपालक समझौते' (Executive Agreement) कहलाते हैं और उन्हें राष्ट्रपति किसी विदेश के साथ अपने अधिकार से ही कर सकता है। द्वितीय विश्वयुद्ध के समय में विश्वसक समुद्री अड्डों के विषय में, और अंग्रेजी उपनिवेशों को पट्टे पर लेने के विषय में जो समझौते इंगलैण्ड से किये गये थे, वे ऐसे ही कार्यपालक समझौते थे तथा उनके लिये सीनेट से कोई स्वीकृति नहीं ली गई थी। ऐसे समझौते कानूनी दृष्टि से मान्य होने चाहिये, इस विषय में यद्यपि सविधान में कुछ भी स्पष्ट नहीं कहा गया है, तथापि न्यायपालिका ने समय समय पर यही निर्णय दिया है कि संधियों की ही तरह, कार्यपालक समझौते भी न्यायालयों द्वारा लागू किये जा सकते हैं।

परराष्ट्र सम्बन्धों के संचालन में राष्ट्रपति खुली राजनयिक वार्ता पर ही नहीं चलता, बल्कि वह विदेशों से आवश्यकतानुसार गुप्त समझौते भी करता है। वह गुप्त रूप से किसी विदेश को अपने साथ तथा अपने को किसी विदेश के साथ किसी नीति विशेष पर चलने के लिये बचनबद्ध कर सकता है। सन् १९०५ में राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने अपने विशेष दूत के द्वारा जापान से पूर्व के किही मामला के विषय में एक इतना गुप्त समझौता कर लिया था कि वह राष्ट्रपति की मृत्यु के घात ही प्रकट हो सका। विदेश नीति व परराष्ट्र सम्बन्धों के विषय में राष्ट्रपति का स्थान बड़ा महत्वपूर्ण है, इस बात पर सर्वोच्च न्यायालय ने भी अनेक बार जोर दिया है। संयुक्त राज्य बनाम कर्टिस राइट एक्सपोर्ट कारपोरेशन (United States Vs Curtis Wright Export Corporation) के मुकद्दम में न्यायमूर्ति मूडगैन्टन सन् १९३६ में यह पूरी तरह से स्पष्ट कर दिया है कि "विदेशों के इतने विस्तृत क्षेत्र में त्रिमूर्ती समस्याएँ महत्वपूर्ण पेचीदमीपूर्ण, नाजुक व विविध प्रकार की होती हैं, राष्ट्र के प्रतिनिधि के रूप में बहने व सुनने का अधिकार केवल राष्ट्रपति का ही है।" इसमें यह

1 "In its vast external realm with its important, complicated, delicate and manifold problems, the President alone has the power to speak or listen as a representative of the Nation."

सन् १८०० में न्यायमूर्ति माशल ने भी प्रतिनिधि सभा में कहा था कि "वास्तव में राष्ट्र के विषय में राष्ट्रपति ही राष्ट्र का एकमात्र संचालक तथा विदेशी राष्ट्रों के लिये वह एक मात्र प्रतिनिधि है।" ¹ आजकल जब अमेरिका संसार की प्रथम श्रेणी की शक्ति बना हुआ है, परराष्ट्र सम्बन्धों के क्षेत्र में राष्ट्रपति जो कुछ करता है, उसका वजन इतने महिम्न प्रसंग में नहीं रखा जा सकता। वस्तुतः वह जो कुछ कहता है, उसका सारा सार के लिये कुछ अर्थ होता है और अन्य देशों पर उसका महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ता है। परराष्ट्र सम्बन्धों के क्षेत्र में अमेरिका के राष्ट्रपति को जो स्थान आजकल प्राप्त है वह कदाचित् रूस के प्रधानमंत्री को छोड़कर अन्य किसी शासनाध्यक्ष को प्राप्त नहीं है।

राष्ट्रपति सेना प्रमुख के रूप में—संविधान की दी हुई व्यवस्था के अन्तर्गत राष्ट्रपति युद्ध व शांति दोनों ही के समय के लिए सेना का सेनाध्यक्ष (Commander in Chief) है। सेनाध्यक्ष होने के नाते जब भी वह आवश्यक समझे उस प्रकार की सेनाओं को कार्य करने का आदेश दे सकता है। वही उच्च सैनिक व नौसैनिक व वायुमैनिक अधिकारियों की नियुक्ति करता है यद्यपि इन नियुक्तियों के लिये सीनेट का पृष्ठिकरण आवश्यक होता है। युद्ध के समय में सभी प्रकार के सैनिक अधिकारियों को वह स्वयं बर्खास्त कर सकता है। युद्धकाल में जिन प्रदेशों पर विजय प्राप्त की जाय, उन पर वह आवश्यकतानुसार अधिनायक की तरह भी शासन कर सकता है। राष्ट्र की सुरक्षा के विषय में जब कोई आपत्तिपूर्ण परिस्थिति उत्पन्न हो जाय अथवा ऐसी ही कोई अन्य समस्या खड़ी हो जाय, तो कांग्रेस राष्ट्रपति को विशेष आपत्तिकालीन शक्तियाँ भी प्रदान कर देती है। उदाहरणार्थ युद्धकालीन शक्तियों के सन् १९१७ व १९४२ के अधिनियमों के अन्तर्गत राष्ट्रपति को इतनी अधिक शक्तियाँ प्रदान की गई थी कि उस प्रायः अधिनायक बना दिया गया था।

राष्ट्रपति व व्यवस्थापन

शक्ति का पृथक्करण होने के कारण अमेरिका में कार्यपालिका व व्यवस्थापिका प्रशासन की अलग अलग शाखाएँ हैं, तथापि व्यवस्थापन के क्षेत्र में भी राष्ट्रपति बहुत कुछ अपनी चला लेता है। संविधान की व्यवस्था के अनुसार राष्ट्रपति को यह अधिकार है कि समय समय पर वह कांग्रेस का एक सत्र भेज सक, जिसमें आवश्यक कानूनों के निर्माण के लिये वह कांग्रेस से अनुरोध करे। राष्ट्रपति द्वारा भेज गये इन सत्रों के कांग्रेस के व्यवस्थापन कार्य पर बड़ा प्रभाव पड़ता है तथा प्रायः कांग्रेस उन सुझावों के आधार पर व्यवस्थापन करती है, जो राष्ट्रपति के सत्रों में

¹ The President is the sole organ of the nation in its external relations and its sole representative with foreign nations

उस प्राप्त होते हैं। राष्ट्रपति व कांग्रेस क सम्बन्धों के इतिहास में ऐसा बहुत कम हुआ है जब कांग्रेस ने राष्ट्रपति के किसी स देश पर ध्यान न देकर उसका विरोध किया हा। इस सम्बन्ध में प्रथा यह है कि राष्ट्रपति नियमित रूप से उन विषयों को लेकर कांग्रेस के लिये स दश भेजता रहता है, जिनके विषय में कांग्रेस द्वारा कानून बनना वह आवश्यक समझता है। समय समय पर आवश्यकता पड़ने पर वह विशेष सदेश भी भेजता है, जिनमें विशेष विषयों के सम्बन्ध में वह अपना दृष्टिकोण कांग्रेस को बताता है। राष्ट्रपति रूजवेल्ट (Roosevelt) ने स देश भेजने के अपने अधिकार का पूरी तरह से प्रयोग किया था। राष्ट्रपति टफ्ट (Taft) प्रायः व्यवस्थापन के विविध विषयों पर अपने विशेष सदेश कांग्रेस को भेजा करते थे। राष्ट्रपति विल्सन (Wilson) ने ता व्यक्तिगत रूप से स दश देने की उस प्रथा को फिर से चालू कर दिया था जिसे राष्ट्रपति जफरसन (Jefferson) ने समाप्त कर दिया था।

राष्ट्रपति को कांग्रेस द्वारा पारित किसी विधेयक का अस्वीकृत करने का भी अधिकार है, यद्यपि उसका यह निषेधाधिकार पूर्ण निषेधाधिकार (Absolute Veto) नहीं है। इस सम्बन्ध में व्यवस्था यह है कि उसके पास भेजे जान के बाद रविवारों को छोड़कर १० दिन के समय के अन्दर विधेयकों को स्वीकार अथवा अस्वीकार करना आवश्यक है। इस व्यवस्था के अन्तर्गत जिन विधेयकों को राष्ट्रपति अस्वीकार करे, उनके कानून बनने के लिए यह आवश्यक है कि कांग्रेस के दोनों सदन फिर उन्हें उसी सत्र में अपने अपने के बहुमत से पारित करे। राष्ट्रपति की यह शक्ति बड़े काम की है, क्योंकि इससे वह जल्दबाजी में किये हुए व्यवस्थापन पर फिर से विचार करने के लिये कांग्रेस को बाध्य कर सकता है। इसका प्रयोग राष्ट्रपति ने अब तक लगभग ६०० बार किया भी है।

पर इसका अतिरिक्त विधेयकों के सम्बन्ध में राष्ट्रपति को एक अन्य प्रकार का भी निषेधाधिकार प्राप्त है जिसे जेबी निषेधाधिकार (Pocket Veto) कहा जाता है। अपने इस निषेधाधिकार का प्रयोग उन विधेयकों के विषय में, जिन्हें वह कानून नहीं बनने देना चाहता, केवल उन्ही दस दिनों में कर सकता है, जो कांग्रेस के सत्र के अंत के होते हैं। जेबी निषेधाधिकार वस्तुतः उस विलम्ब निषेधाधिकार (Suspensive Veto) का ही दूसरा प्रमाणित रूप है, जो सविधान द्वारा राष्ट्रपति को प्रदान किया गया है। मूल निषेधाधिकार व अन्तर्गत राष्ट्रपति किसी विधेयक को अस्वीकृत दस दिन के समय के अन्दर कर सकता है। पर यदि सत्र के अन्तिम दस दिनों में वह किन्हीं विधेयकों को बिना स्वीकार या अस्वीकार किये पड़ा रहने देता है, तो उन्हें कांग्रेस फिर अपने के बहुमत से भी पारित नहीं कर सकती, क्योंकि उसका सत्र समाप्त हो जाता है। परिणाम यह होता है कि वे विधेयक बिना अस्वीकृति के ही अस्वीकृत हो जाते हैं। यही कारण है कि इसे नियमित निषेधाधिकार न कह कर जेबी निषेधा-

धिकार कहा जाता है, क्योंकि, मन्त्रे अन्तर्गत विधेयक राष्ट्रपति के यहाँ बिना किसी कायदाही के उसकी जेब में चले जाते हैं।

अनेक राष्ट्रपतियों ने अपने निषेधाधिकार का प्रयोग किया है। राष्ट्रपति जैकसन (Jackson) ऐसे पहले राष्ट्रपति थे, जिन्होंने सबसे पहले निषेधाधिकार का प्रयोग किया था। उन्होंने ८ वर्ष में १२ विधेयकों को अस्वीकार किया था। राष्ट्रपति क्लीवलैंड (Cleveland) ने ५६४ विधेयक अस्वीकार किये थे। राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने ३७१ विधेयकों को नियमित निषेधाधिकार द्वारा तथा २६० विधेयकों को जबी निषेधाधिकार द्वारा अस्वीकृत किया था। निषेधाधिकार के वास्तविक प्रयोग का अवसर न आने पाये, इसके लिए राष्ट्रपति पहले से भी कांग्रेस को इस बात की धमकी दे सकता है कि यदि उसने राष्ट्रपति की इच्छा के विरुद्ध कोई विधेयक पारित किया तो वह उसे अस्वीकृत कर देगा। राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने इस प्रकार की धमकी का प्रयोग किया था। राष्ट्रपति ट्रूमन ने तो इस प्रकार की धमकी का अत्यधिक प्रयोग किया था, यद्यपि उनकी धमकियाँ अधिक सफल नहीं हुई थी।

अमेरिका का राष्ट्रपति भारत के राष्ट्रपति की तरह यद्यपि अध्यादेश तो जारी नहीं कर सकता, तथापि ऐसी प्रथा है कि वह घोषणाएँ जारी कर सकता है और उन घोषणाओं के माध्यम से कार्यपालिका के विविध विभागों में कार्य नियंत्रण के नियम बना सकता है। कांग्रेस में अधिकार मिलने पर राष्ट्रपति साधारण व्यवस्था पन को निलम्बित भी कर सकता है और ऐसे नियम चला कर सकता है, जिनका प्रभाव कानून जैसा ही होता है।

राष्ट्रपति क्षमादान के रूप में

प्राचीन काल के राजाओं की तरह राष्ट्रपति को क्षमादान¹ (Pardon) व छूट (Reprieve) देने का भी अधिकार है। अपने इस अधिकार के अन्तर्गत राष्ट्रपति किसी भी ऐसे व्यक्ति को, जो अपराध के लिए दण्डित किया जा चुका हो, क्षमादान कर सकता है। इस प्रकार क्षमादान दिये जाने के बाद अपराधी व्यक्ति उन सब परिणामों से बच जाता है, जो उसे कानून के अन्तर्गत भुगतने पड़ते। अपने उक्त अधिकार के अन्तर्गत वह किसी व्यक्ति को कानून के अन्तर्गत मिलने वाले दण्ड से भी छूट दे सकता है। क्षमादान जब किसी व्यक्ति समूह को सामान्य रूप से दिया जाता है, तो उसे साधारण रिहाई² (General amnesty) कहते हैं। वह किसी भी मधीय कमचारी को महाभियोग के अतिरिक्त अन्य किसी भी अपराध के लिये क्षमा कर सकता है। वह मृत्युदण्ड का आजीवन कारावास में बदल सकता है अथवा अपराधी को पूरी छूट दे सकता है। वह दण्ड दिये जाने से पहले भी व बाद में भी

¹ The power vested in the President to grant pardon, to grant reprieve to order general amnesty and to show clemency come under his prerogatives

दया (Clemency) कर सकता है, पर उस दशा में, जब किसी को पदच्युत करने का दण्ड दिया गया हो, राष्ट्रपति फिर से उस उसी पद पर नियुक्त नहीं कर सकता ।

इस प्रकार हम देखते हैं कि अमेरिका का राष्ट्रपति केवल मुख्य कार्यपालक (Chief Executive) ही नहीं है, बल्कि यह और भी बहुत कुछ है । परोक्ष रूप से वह व्यवस्थापक (Legislator) भी है, क्योंकि कांग्रेस अधिकांश व्यवस्थापन उन आवश्यकताओं का ही ध्यान में रखकर करती है, जिनसे राष्ट्रपति उसे अपन सन्देशों में अवगत कराता है । व्यवस्थापन के विषय में जो निषेधाधिकार राष्ट्रपति को प्राप्त है, उसके द्वारा व्यवस्थापन के क्षेत्र में उसका काफी प्रभुत्व हो जाता है । वही स्थल, जल व वायु सैन्यो का प्रमुख सनापति (Commander-in chief) है । उच्च पदों की नियुक्ति वही करता है यद्यपि उनका पुष्टिकरण सीनेट द्वारा होता है । पदाधिका रियों को पृथक् करना तो पूणत उसी व हाथ की बात है । वह युद्ध को अनिवार्य बना सकता है । वह अपने देश की ओर से अन्य देशों के साथ संधि तथा प्रकट व गुप्त समझौते कर सकता है । वह एक दल का ही नेता नहीं होता, बल्कि वह सम्पूर्ण राष्ट्र का नेता होता है । अमेरिका के शासनतंत्र की शक्तियां, यदि पूणत नहीं, तो अधिकांशतः उसी में निहित हैं ।

राष्ट्रपति का मन्त्रिमण्डल

मन्त्रिमण्डल इंग्लैंड में भी है और अमेरिका में भी पर दोनों देशों के मन्त्रिमण्डल एक दूसरे से पूणत भिन्न हैं । दोनों देशों के मन्त्रिमण्डलों की स्थिति का अंतर किसी लेखक के इन शब्दों में विस्तृत ठीक ही दर्शाया गया है कि "इंग्लैंड का मन्त्रिमण्डल ऐसे सहयोगियों का समूह है, जो समान रूप से व्यवस्थापिका के प्रतिनिधि व उसके प्रति उत्तरदायी हैं, यद्यपि उनका नेतृत्व प्रधान मन्त्री करता है, जो अपने समानपदियों में यूनाधिक रूप से प्रथम हाता है जब कि अमेरिका का मन्त्रिमण्डल राष्ट्रपति का परिवार मात्र है ।"¹ प्रस्तुत प्रकरण में उसकी रचना आदि का विवेचन करते हुये, हम यही देखेंगे कि राष्ट्रपति व मन्त्रिमण्डल के अन्य सदस्यों के क्या पारस्परिक सम्बन्ध हैं तथा इंग्लैंड व मन्त्रिमण्डल की तुलना में उसकी क्या स्थिति है ।

मन्त्रिमण्डल का संगठन

अमेरिका के मन्त्रिमण्डल में विविध विभागों के सचिव होते हैं, जिनकी संख्या इस समय १० है । ये सब व्यक्ति वे ही होते हैं, जो राष्ट्रपति के विश्वास के होते हैं । उनकी स्थिति केवल वैयक्तिक सहायकों (Personal Assistants) की होती है, तथा

¹ The British Cabinet is a team of colleagues who are equally representative of and responsible to the legislature though led by a Prime Minister who is more or less, first among his equals, while the American cabinet is only the President's family'

उनका काय कायपालन के क्षेत्र में राष्ट्रपति की सहायता करना होता है। सीनेट की स्वीकृति से उनकी नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है, यद्यपि सीनेट न कदाचित् कभी भी राष्ट्रपति द्वारा की हुई नियुक्तियों को अस्वीकार नहीं किया है। उनमें से कोई भी कांग्रेस का सदस्य नहीं होता और न वे उसके प्रति उत्तरदायी ही होते हैं। अपने मंत्रिमण्डल के सदस्यों का चयन करने में राष्ट्रपति का अनवरत वातावरण का ध्यान रखना पड़ता है। सबसे पहला ध्यान उस उन व्यक्तियों व व्यक्ति समूह के नेताओं का रखना पड़ता है, जिनके कारण उसे अपने निर्वाचन में महत्वपूर्ण सहायता मिली होती है। यदि अपने ही दल में कुछ मतभेद हात हैं और उनके कारण यदि उसी का दल कुछ समूहों में विभाजित हुआ होता है, तो उस मतभेद रखने वाले समूहों का भी संतुष्ट कराने की दृष्टि से सदस्यों का चयन करना पड़ता है। राष्ट्रीय संकट के समय कभी कभी उस ऐसे लोगों को भी अपने मंत्रिमण्डल में सम्मिलित करना पड़ता है जो विपक्षी दल के होते हैं। राष्ट्रपति रूजवेल्ट का अपने युद्ध कालीन मंत्रिमण्डल में रिपब्लिकन दल के हैनरी एल० स्टिमसन (Henry L. Stimson) व फ्रैंक नोक्स (Frank Knox) को सम्मिलित करना पड़ा था तथा उन्हें क्रमशः युद्ध व समुद्र सैन्य के विभाग देने पड़े थे।

मंत्रिमण्डल की कानूनी स्थिति

कायपालिका का पहला विभाग सन् १७८९ में स्थापित किया गया था। उस समय कांग्रेस की इस बात का स्वप्न में भी ध्यान नहीं था कि मंत्रिमण्डल के अधिकारी इस प्रकार कार्य करेंगे, जिस प्रकार वे अब करते हैं। वस्तुतः जिस अधिनियम द्वारा वित्त विभाग की स्थापना की गई थी, उसमें पराक्षर रूप से इस बात का प्रयत्न भी किया गया था कि वित्त सचिव पर कांग्रेस का नियंत्रण रहे। प्रारम्भ में वस्तुतः सीनेट की स्थिति ऐसी थी कि वह राष्ट्रपति की परामर्शदात्री समिति के रूप में कार्य कर सकती थी। इसी कारण संविधान में इस बात की व्यवस्था की गई थी कि सीनेट राष्ट्रपति द्वारा की हुई नियुक्तियों व उसके द्वारा की गई संधियों का पुष्टि करण किया करेगा। प्रारम्भ में उनका आकार भी इतना छोटा था कि वह राष्ट्रपति की परामर्शदात्री समिति के रूप में कार्य कर सकती थी। पर कांग्रेस ने सीनेट को भ्रम ही राष्ट्रपति की परामर्शदात्री समिति समझा हो मयुक्त राज्य के पहले राष्ट्रपति ने अपना परामर्शदाता उन चार सचिवों को माना था, जो उस समय उसके साथ मंत्रियों की तरह काम करते थे—यह अवसर था कि उनका लिये तब तक मंत्रिमण्डल का प्रयोग नहीं किया गया था। अपना परामर्शदाता मान कर वह विविध विभागों के उन सचिवों में प्रशासन के मामलों में उनकी राय लेता था और विवासनाय सहायता की तरह उनमें काम लेता था। धीरे धीरे राष्ट्रपति ने अधीन काम करने वाले इन सचिवों का रूप गामूहिक हो गया और सन् १७९३ से उनके लिये मंत्रिमण्डल (Cabinet) नाम का प्रयोग होने लगा।

इस प्रकार हम देखते हैं कि अमेरिका के राष्ट्रपति का मंत्रिमण्डल किसी संवधानिक कानून का उत्पादन नहीं है, बल्कि उसका अस्तित्व प्रथागत है। जसा स्पष्ट ने कहा है "मंत्रिमण्डल कवन राष्ट्रपति की इच्छा का उत्पादन है। यह एक ऐसी मर्यादा है जिसका कोई कानूनी व संवधानिक आधार नहीं है। उसका अस्तित्व केवल प्रथागत है। यदि राष्ट्रपति उसे समाप्त करना चाह, तो वह कर सकता है।"¹

राष्ट्रपति व मंत्रिमण्डल के सम्बन्ध

राष्ट्रपति की इस सहायक समिति को मंत्रिमण्डल कहना वस्तुतः एक भूल है। मंत्रिमण्डलीय शासन वस्तुतः मर्यादीय शासन व्यवस्था की विशेषता है। उसका अंतर्गत मंत्रिमण्डल के सदस्य व्यवस्थापिका के सदस्य होते हैं और व उसका प्रति उत्तरदायी होते हैं। जसा इंग्लण्ड, फ्रांस अथवा भारत में है, वे सभी देश की वास्तविक कार्यपालिका के सदस्य होते हैं। अमेरिका के राष्ट्रपति व मंत्रिमण्डल के सदस्यों की स्थिति ऐसी नहीं है और न वे सभी देश की वास्तविक कार्यपालिका के सदस्य होते हैं। वहाँ वास्तविक कार्यपालक केवल एक व्यक्ति अर्थात् राष्ट्रपति होता है और मंत्रिमण्डल के अन्य सदस्य केवल उसके सहायक मात्र होते हैं। राष्ट्रपति व मंत्रिमण्डल के अन्य सदस्य परस्पर समानपदी नहीं होते और न राष्ट्रपति उन 'समानपदियों में प्रथम' (Primus inter pares) ही होता है, जसा इंग्लण्ड का प्रधानमंत्री होता है। अमेरिका का राष्ट्रपति अपने मंत्रियों की तुलना में समानपदी न होकर उनका स्वामी होता है। वह अपने मंत्रियों के परामर्श को टुकरा सकता है और प्रायः टुकरा भी देता है। उनका परामर्श केवल परामर्श ही होता है तथा उसे मानना या न मानना राष्ट्रपति की इच्छा पर निर्भर होता है। गृह युद्ध के समय राष्ट्रपति लिंकन ने मंत्रिमण्डल के लोगों से बहुत कम परामर्श लिया था। राष्ट्रपति रूजवेल्ट तथा विल्सन अपने मंत्रिमण्डल के सदस्यों को केवल प्रशासनिक अधिकारियों के रूप में समझते थे तथा उन्हें नीति के मामले में अपना परामर्शदाता नहीं मानते थे। राष्ट्रपति विल्सन ने जो अपना युद्ध सदेन दिया था उस उन्होंने अपने मंत्रिमण्डल को पटककर तक नहीं सुनाया था, क्योंकि वह नहीं चाहते थे कि मंत्रिमण्डल के लोग उसमें किसी संशोधन की बात कर। रूजवेल्ट के समय में मंत्रिमण्डल की बैठक का महत्त्व ही बहुत अधिक नहीं रहा था। युद्ध मंत्री श्री स्टिम्सन के शब्दों में "उनका प्रमुख उपयोग यही था

¹ Cabinet is mere creation of the President's will. It is an extra statutory and extra constitutional body. It exists only by custom. If the President desired to dispense with it he could do so.

कि बैठको व समाप्त होने के बाद राष्ट्रपति से व्यक्तिगत रूप में बात करन के लिये व्हाइट हाउस जाया जा सकता था।¹

अमेरिका के मन्त्रिमण्डल की बैठको का वस्तुतः वह महत्व नहीं है, जो इंग्लण्ड के मन्त्रिमण्डल की बैठको का है। अमेरिका में मन्त्रिमण्डल की बैठकें उम प्रकार नियमित रूप से नहीं होती, जिस प्रकार वे इंग्लण्ड में होती हैं। वहाँ राष्ट्रपति, जब आवश्यक समझता है, मन्त्रिमण्डल की बैठक बुला लेता है। उसकी बैठको की कायवाही प्रायः गुप्त होती है। उनका कोई रेखा नहीं रखा जाता। प्रत्येक विभाग के मामलों के विषय में राष्ट्रपति विभागों के मन्त्रियों से पृथक् पृथक् वार्ता करता है। अतः पूरे मन्त्रिमण्डल की बैठका में केवल वे ही प्रश्न विचाराय आते हैं, जो सामान्य नीति से सम्बन्धित होते हैं। विविध विषयों पर मत बहुत कम लिये जाते हैं तथा यदि वे लिये भी जाते हैं, तो उनका ध्येय राय जानने के अतिरिक्त और कुछ नहीं होता, क्योंकि मतदान के परिणाम स्वरूप बैठक के सदस्यों की राय की जो अभिव्यक्ति होती है, उसे मानने तथा उस पर चलन के लिये राष्ट्रपति बाध्य नहीं होता। राष्ट्रपति निवन के कायकाल की बात है कि उ होने अपनी ओर सफाई प्रस्ताव मन्त्रिमण्डल की स्वीकृति के लिये मन्त्रिमण्डल की बैठक में प्रस्तुत किया। केवल राष्ट्रपति को छोड़कर अब सभी मातों सदस्य उस प्रस्ताव के विरुद्ध थे। राष्ट्रपति के बहुत कुछ प्रस्ताव के पक्ष में कहने पर भी वे सदस्य विरोध में ही रहे। राष्ट्रपति अपने प्रस्ताव पर डटे रह कर उसे श्रियावित करना चाहते थे। अतः राष्ट्रपति ने धीरे से यह कर कर कि 'सात ना और एक हा, पर चलेगी एक हाँ की ही' प्रस्ताव पर विचार करना ही बन्द कर दिया। इससे यह स्पष्ट है कि मन्त्रिमण्डल की बैठको का व उस राय का क्या महत्व होता है, जो उसके सदस्य उनमें व्यक्त करते हैं, तथा जो राष्ट्रपति की राय से मेल नहीं खाती। यह सब होत हुय भी विविध विभागों में सामंजस्य बनाये रखने के लिये तथा प्रशासनिक कार्यक्रम का निधारण करने की दृष्टि से मन्त्रिमण्डल की बैठका का महत्वपूर्ण उपयोग है।

ऊपर जो कुछ कहा गया है, उससे यह स्पष्ट है कि अमेरिका में मन्त्रिमण्डल राष्ट्रपति का परिवार मात्र है, जिसका वह प्रमुख है तथा उसका रूप प्रायः वसा ही रहता है जैसा राष्ट्रपति बनाता है। कानून के अतिरिक्त उसका कोई अस्तित्व नहीं है और इसलिये उस पर कांग्रेस का कोई नियंत्रण नहीं है। राष्ट्रपति जकसन (Jackson) के समय इस बात पर विवाद उठा था और सीनेट ने यह चाहा था कि उम किमी उस पत्र की बातों से अवगत कराया जाय, जो राष्ट्रपति ने अपने मन्त्रिमण्डल व

¹ They were useful principally as a way of getting into the White House to have a word with the President in private after the meetings were over.

सदस्यों को सुनाया था। राष्ट्रपति ने सीनेट की इस बात का विरोध करते हुये पूरे जोर से कहा था कि "मन्त्रिमण्डलीय समिति के रूप में काम करने वाले विभागों के प्रमुखों से मौखिक या लिखित रूप में लिया गया किसी पत्र व्यवहार का विवरण देने के लिये मुझमें कहने का व्यवस्थापिका की इस शाखा को कौन सा संवैधानिक अधिकार प्राप्त है, यह मुझे मालूम नहीं है। वे जो कुछ भी करते हैं, उसके लिये कांग्रेस उन्हें सामूहिक रूप से उत्तरदायी नहीं बना सकती।"¹

इस प्रकार यह पूर्णतः स्पष्ट है कि मन्त्रिमण्डल के सदस्यों का कांग्रेस के सम्पर्क में आने का कोई अधिकार नहीं है। उनका जो कुछ सम्पर्क है, वह केवल राष्ट्रपति से ही है। उन्हें उन्हीं के अधीन होकर कार्य करना पड़ता है तथा उन पर राष्ट्रपति का पूरा नियन्त्रण रहता है। पिछले समय में कुछ राष्ट्रपतियों ने अपने कार्यकाल में मन्त्रिमण्डल की कार्य विधि में कुछ नवीन बातों का समावेश किया है, पर उनमें उनकी कानूनी स्थिति में कोई परिवर्तन नहीं हुआ है। उदाहरणार्थ, राष्ट्रपति ट्रूमन मन्त्रिमण्डल की साप्ताहिक बैठक का कार्यक्रम पहले से ही सदस्यों के पास भेज दिया करते थे, जिससे सत्स्य कार्यक्रम के विषयों पर तयार होकर आ सकें। राष्ट्रपति जॉर्ज ह्यूवर् ने एक मन्त्रिमण्डलीय सचिवालय (Cabinet Secretariat) बना दिया था जिसमें सदस्यगण उक्त विषय की सूचना सचिवालय की द्वाारा उन्हीं बैठक के कार्यक्रम में सम्मिलित करा सकें, जिस पर बैठक में विचार होना वे आवश्यक समझें। जॉर्ज ह्यूवर् का विचार यह भी था कि प्रत्येक विभाग का मंत्री अपने अपने विभाग का स्वतंत्र उत्तरदायी कार्यकर्ता है और इसमें उनके काल से विभाग प्रमुखों में किसी हद तक विभागवाद की वृत्ति भी पनपी है। ये सब नवीन-सायें स्थाई बनती हैं या नहीं, यह भविष्य ही बतायेगा। मन्त्रिमण्डल की क्या स्थिति है यह कानून द्वारा निर्धारित न होकर सदा परम्पराओं से निर्धारित होता रहा है तथा प्रत्येक राष्ट्रपति उसे जैसा चाहता है, बना लेता है।

राष्ट्रपति व कांग्रेस

अमेरिका की संवैधानिक व्यवस्था शक्ति के पृथक्करण के सिद्धांत पर आधारित है। परिणामस्वरूप वहाँ शासन के तीन अलग अर्थों में व्यवस्थापिका, कार्यपालिका तथा याचपालिका एक दूसरे से पूर्णतः पृथक् है। इस कारण यह स्पष्ट ही है कि राष्ट्रपति (जो कार्यपालिका का भूत रूप है) तथा कांग्रेस (जो वहाँ की व्यवस्थापिका

¹ 'I have yet to learn under what constitutional authority that branch of legislature has a right to require of me an account of any communication either verbally or in writing made to the heads of departments acting as Cabinet Council. Congress cannot hold them to account collectively for anything that they do'

है) के मध्य कोई प्रत्यक्ष सम्बन्ध नहीं हो सकता। संविधान के अनुसार जा स्वतंत्रता की स्थिति राष्ट्रपति व कांग्रेस दोनों को प्राप्त है, वह उन्हें अति निकट प्रायः नहीं आने देती। दोनों ही जनता द्वारा निर्वाचित होने के कारण अपने-अपने का एक दूसरे से अधिक महत्वपूर्ण समझते हैं और अपने-अपने अधिकारों व सम्मान की रक्षा करने के लिए दोनों ही एक दूसरे से अधिक सतर्क रहते हैं। राष्ट्रपति न तो कांग्रेस का सदस्य होता है और न वह उसके प्रति किसी भी प्रकार उत्तरदायी होता है। राष्ट्रपति अपने पद पर राष्ट्रीय निर्वाचन के परिणाम स्वरूप आता है। परिणामस्वरूप वह अधिकांश समस्याओं पर राष्ट्रीय दृष्टिकोण से विचार करता है। इससे विपरीत कांग्रेस उन सदस्यों की संस्था है, जो अपने-अपने राज्यों में क्षेत्रीय आधार पर चुनकर आते हैं। परिणामतः समस्याओं पर विचार करने का उनका दृष्टिकोण उनके क्षेत्रीय दृष्टिकोण से प्रभावित रहता है। ऐसी स्थिति में यह स्पष्ट है कि उनमें प्रत्यक्ष सामंजस्य नहीं हो सकता। इंग्लैण्ड के राजा अथवा भारत के राष्ट्रपति की तरह उसे कांग्रेस का साधारण अधिवेशन बुलाने, उस स्थगित करने अथवा कांग्रेस का विघटन करने का भी कोई अधिकार प्राप्त नहीं है। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि शक्ति के पृथक्करण पर आधारित होने के कारण अमेरिका की शासन व्यवस्था में राष्ट्रपति व कांग्रेस में किसी प्रकार के प्रत्यक्ष सहयोग की आशा नहीं की जा सकती।

पर उपर्युक्त में यह भी नहीं समझना चाहिये कि उन दोनों में किसी भी प्रकार का सम्बन्ध नहीं है। जसा नियन्त्रण व सन्तुलन के सिद्धान्त के प्रसंग में कहा गया है शासन के तीनों ही अंग एक दूसरे पर नियन्त्रण रखते हैं और इस प्रकार सब में शक्ति का सन्तुलन बना रहता है। राष्ट्रपति व कांग्रेस भी परस्पर एक दूसरे पर किसी न किसी रूप में नियन्त्रण रखते हैं, और उसके परिणामस्वरूप उनके परस्पर सम्बन्ध बने रहते हैं तथा शक्ति का सन्तुलन बना रहता है। आगे के प्रकरण में हम इसी बात पर विचार करेंगे कि किस प्रकार दोनों एक दूसरे को प्रभावित करते हैं तथा उनके पारस्परिक सम्बन्ध क्या हैं।

राष्ट्रपति कांग्रेस के कार्यों को कैसे प्रभावित करता है ?

संविधान के शक्ति के पृथक्करण के अनुसार व्यवस्थापन के क्षेत्र में कांग्रेस का एकाधिकार है। राष्ट्रपति को उससे कोई प्रयोजन नहीं है। पर जो वास्तविकता है उसके अनुसार यह नहीं कहा जा सकता कि राष्ट्रपति को व्यवस्थापन कार्य से कोई प्रयोजन नहीं है। संविधान में स्वयं यह दिया हुआ है कि 'राष्ट्रपति समय-समय पर सब की स्थिति के विषय में कांग्रेस का सूचना देगा तथा ऐसे प्रस्तावों की सिफारिश उसके विचाराय करेगा, जिन्हें वह आवश्यक व उपयोगी समझेगा।' ¹ इस व्यवस्था

¹ 'The President shall from time to time give to the congress information of the State of the Union, and recommend to their consideration such measures as he shall judge necessary and expedient'

के अनुसार राष्ट्रपति का अधिकार है कि वह समय समय पर कांग्रेस को अपना वह संदेश देता रहे, जिसे सभ की दशा का संदेश (The State of the Union Message) कहा जाता है। राष्ट्रपति अपना यह संदेश प्रतिरूप देता है। इस संदेश में वह देश की सामान्य दशा का विवेचन करत हुय कांग्रेस को सुभाष देता है कि देश की दशा व परिस्थितियों का सुधारना करने के लिये सामान्यतः किम प्रकार का व्यवस्थापन आवश्यक है। उसके अंतगत वह विविष्ट कानूनों के निर्माण का सुभाष भी भेजता है। इसमें सन्देह नहीं, सर्वमान्य दृष्टि में राष्ट्रपति द्वारा इस प्रकार प्रस्तावित कानूनों के निर्माण के लिये कांग्रेस बाध्य नहीं है, तथापि बिना किसी गंभीर कारण के कांग्रेस राष्ट्रपति के प्रस्तावों को टुकरान का माहम भी नहीं कर सकती, क्योंकि उसे भी अनेक बातों के लिये राष्ट्रपति पर निर्भर होना पड़ता है। सभ की स्थिति सम्बन्धी आदेशों का इतिहास बताता है कि राष्ट्रपति के संदेशों का प्रायः आदर ही होता रहा है। राष्ट्रपति वाशिंगटन के प्रतिनिधि अलक्जण्डर हैमिल्टन ने पहली ही बार कई महत्वपूर्ण व्यवस्थापन सम्बन्धी प्रस्ताव कांग्रेस के समक्ष रखे थे तथा कांग्रेस की ओर से उन पर उचित ध्यान दिया गया था। राष्ट्रपति अफरमन संदेशों का अत्यधिक प्रयोग न करके परोक्ष रूप से कांग्रेस द्वारा आवश्यक व्यवस्थापन सम्बन्धी सुभाष दिया करते थे। बीच में कुछ राष्ट्रपतियों ने संदेश भेजने के अपने इस अधिकार का प्रयोग अधिक नहीं किया, तथापि यह प्रथा चलती ही रही और राष्ट्रपति क्लैवेलैंड और उसमें भी अधिक राष्ट्रपति विल्सन ने कांग्रेस को व्यवस्थापन सम्बन्धी सुभाष देने में व्यक्तिगत नेतृत्व किया। अब संदेश भेजने का कार्य राष्ट्रपति का एक नियमित कार्य हो गया है तथा व्यवस्थापन का अधिकांश कांग्रेस द्वारा राष्ट्रपति के संदेशों के आधार पर ही किया जाता है। इसमें सन्देह नहीं कि राष्ट्रपति के संदेशों में जो कुछ कहा जाता है, उसकी आलोचना भी होती है, तथापि यह भी निस्सन्देह है कि कांग्रेस यह चाहती रहती है कि राष्ट्रपति व्यवस्थापन सम्बन्धी अपनी आवश्यकताओं से उसे अवगत रखे। राष्ट्रपति के संदेश स ही वस्तुतः कांग्रेस के व्यवस्थापन कार्यक्रम का श्रीगणेश होता है।

व्यवस्थापन कार्यक्रम के श्रीगणेश के बाद वह अंत तक उसकी इच्छा के अनुकूल चलता जाय, ऐसा कराने के लिये भी राष्ट्रपति अथ अनेक विधियों में सक्षम रहता है। मुख्य कार्यपालक (Chief Executive) होने के नाते, उसे अनेक ऐसे अधिकार प्राप्त हैं जिनके सहारे वह कांग्रेस सदस्यों को अपने पक्ष में कार्य करने के लिये राजी कर सकता है। जसा पहले कहा गया है मुख्य कार्यपालक के रूप में राष्ट्रपति को उच्च पदों पर नियुक्तियाँ करने का अधिकार प्राप्त है। प्रमुख कांग्रेस सदस्यों की इच्छा के अनुकूल नियुक्तियाँ करके वह उन्हें व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्य के लिये अपने अनुकूल बना सकता है। उसकी उचित इच्छा का आदर न करने वाले कांग्रेस सदस्यों का उनके द्वारा दिये हुये लाभों को छीन लिये जाने का भय दिखाकर भी वह विरोधी सदस्यों को अपने अनुकूल बना सकता है। इसके अतिरिक्त कांग्रेस सदस्यों से व्यक्ति-

गत सम्पत्क स्थापित करके व उन्हें आंतरिक प्रशासनिक आवश्यकताओं से तथा विदेशों की परिस्थितियों से अवगत कराके भी राष्ट्रपति कांग्रेस सदस्यों को अपनी आवश्यकता के अनुकूल व्यवस्थापन कराने के मार्ग पर ला सकता है।

इसके अतिरिक्त एक प्रमुख राजनतिक दल का नेता होने के कारण भा राष्ट्रपति अपनी इच्छा का व्यवस्थापन कराने की स्थिति में होता है। जिस राजनतिक दल का नेता राष्ट्रपति होता है, उसी दल के सदस्य भी कांग्रेस के सदस्य होते हैं। प्रायः तो ऐसा होता है कि उसी दल के सदस्यों का कांग्रेस में बहुमत भी होता है। दल के नेता के रूप में राष्ट्रपति जो व्यवस्थापन कार्य चाहता है वह प्रायः दलों का समर्थन के अनुसार होता है। अतः कांग्रेस में उसके दल के सदस्य स्वयं इस बात के लिये प्रयत्नशील रहते हैं कि उनके नेता द्वारा दिया हुआ व्यवस्थापन कार्यक्रम कांग्रेस द्वारा क्रियाविध हो जाय। इस प्रकार राष्ट्रपति व कांग्रेस सदस्यों का दलीय सम्बन्ध भी राष्ट्रपति को अपने अनुकूल व्यवस्थापन कराने में सहायक सिद्ध होते हैं। अतः राष्ट्रपति का वह नेतृत्व भी, जो उसे राष्ट्रपति के रूप में प्राप्त होता है, अपने अनुकूल व्यवस्थापन कार्य कराने में सहायक सिद्ध होता है। राष्ट्रपति दलीय नेता ही नहीं होता, बरन् वह सम्पूर्ण राष्ट्र का भी नेता होता है। सम्पूर्ण राष्ट्र का नेता होने के नाते वह प्रेस, साप्ताहिक बैठका, रेडियो व टेलिविजन आदि के द्वारा जनमत को अपने द्वारा प्रस्तावित व्यवस्थापन कार्यक्रम के अनुकूल बना कर भी कांग्रेस को उसे क्रियाविध करने के लिये बाध्य कर सकता है। इस प्रकार हम देखते हैं कि अनेक तरह से राष्ट्रपति ऐसी स्थिति में है कि वह सध की स्थिति के संदर्भ में प्रस्तावित व्यवस्थापन कार्यक्रम को कांग्रेस द्वारा पूरा करा सके।

जहाँ तक व्यवस्थापन के अंत का प्रश्न है, सारे विधेयक कांग्रेस द्वारा पारित होकर अंतिम स्वीकृति के लिये राष्ट्रपति के पास ही जाते हैं। उनके विषय में, जसा पहले कहा जा चुका है, उस दो प्रकार के निषेधाधिकार प्राप्त हैं। अतः यदि वह यह देखता है कि उसके अनेक प्रयत्नों के परिणाम स्वरूप भी यदि कोई विधेयक प्रशासन की आवश्यकताओं के अनुकूल नहीं हो सका है, तो वह ऐसे विधेयक को अस्वीकृत कर देता है। राष्ट्रपति द्वारा इस प्रकार अस्वीकृत विधेयक पुनः कांग्रेस को विचारार्थ भेजे जाते हैं, और उमक द्वारा पुनः पारित किये जाने के लिये यह आवश्यक होता है कि कांग्रेस का प्रत्येक सदन उसे अपना ऊँचे बहुमत से पारित करे। इस तरह कुछ समय व्यतीत होना है तथा सब सदस्यों को यह विनिर्दिष्ट हो जाता है कि राष्ट्रपति विधेयक के उस रूप के विरुद्ध है, जिसमें उसे कांग्रेस ने पारित किया है। परिणाम स्वरूप प्रत्येक सदन का ऊँचे बहुमत प्राप्त हो सके, इसके लिये कांग्रेस को विधेयक का संशोधन कर उम राष्ट्रपति के दृष्टिकोण के अनुकूल बनाने के लिये बाध्य होना पड़ता है। विधेयक को अस्वीकृत करने की यह शक्ति यद्यपि केवल विलम्ब निषेधाधिकार (Suspensive Veto) की शक्ति है तथापि अपनी इस शक्ति के कारण राष्ट्रपति कांग्रेस से अपनी मनचाह के लिये बहुत कुछ करने की स्थिति में रहता है।

निषेधाधिकार का प्रयोग राष्ट्रपति एक अथ प्रकार से भी करता है, जिसमें रूप जेबी निषेधाधिकार (Pocket Veto) का हो जाता है। अपने जेबी धिकार द्वारा ता राष्ट्रपति उन विधेयको को जो कांग्रेस के सत्र के अन्तिम १० पारित हो तथा जिन्हें वह वाछनीय न समझे पूणत समाप्त कर सकता है। त के निषेधाधिकार की व्यवस्था यह है कि उस किसी विधेयक को स्वीकृत अस्वीकृत करने के लिये १० दिन का समय दिया जाता है। उन दस दिनों में ह किसी विधेयक को स्वीकार कर लता है, तो भी और यदि उसे अस्वीकार ता है, तो भी कांग्रेस के प्रत्येक सदन के ३ की स्वीकृति के पश्चात विधेयक यन जाता है यदि कांग्रेस का सत्र चालू हो। पर यदि किसी विधेयक को देनों के अंदर राष्ट्रपति न तो स्वीकार करे और न अस्वीकार करे दि उन दस दिनों की समाप्ति स पहले ही कांग्रेस का सत्र समाप्त हो जाय, त प्रकार अनिश्चय की दशा में राष्ट्रपति के पास जो विधेयक पड़े रह हैं, वे स्वयं समाप्त हो जाते हैं। अपन इस निषेधाधिकार के द्वारा भी राष्ट्रपति पति में रहता है कि अवाछनीय व्यवस्थापन को समाप्त कर सके। राष्ट्रपति इतिहास बताता है कि अनेक राष्ट्रपतियों ने निषेध सम्बन्धी अपन अधिकार तत्त्विक प्रयोग किया है और बहुत कम अवसर ऐसे हुये हैं जब राष्ट्रपति द्वारा किये हुये निषेधा को कांग्रेस ने ठुकरा दिया हो। आँकड़े बताते हैं कि पहले वष में ४५१ बार निषेधाधिकार का प्रयोग किया गया, पर उनमें से केवल २६ को कांग्रेस ने नहीं माना तथा उन २६ निषेधों में से आधे से अधिक एण्ड्रयू सन (Andrew Johnson) के कार्यकाल में हुये। राष्ट्रपति रूजवेल्ट के १२ कायकाल में उन्होंने ६३१ विधेयकों पर निषेधाधिकार का प्रयोग किया, पर द्वारा निषिद्ध किये हुये केवल ६ विधेयकों को कांग्रेस ने पुन पारित किया। ति ट्रूमन ने अपने कायकाल में २५१ बार निषेधाधिकार का प्रयोग किया, पर से केवल १२ को कांग्रेस ने नहीं माना। राष्ट्रपति आइजनहोवर ने निषेधाधिकार योग केवल १३७ बार किया पर उनके द्वारा निषिद्ध विधेयकों में से एक को ाग्रेस ने फिर से पारित नहीं किया।

इस प्रकार हम देगते हैं कि राष्ट्रपति व्यवस्थापन के सम्बन्ध में कांग्रेस के कलाप पर पर्याप्त प्रभाव डालता है। कांग्रेस राष्ट्रपति के सन्देश में दी हुई प्रेरणा व्यवस्थापन काय प्रारम्भ करती है, वह उसे पूरा करने में अपने माग दान प्राप्त है और उसके द्वारा इस प्रकार किये हुये व्यवस्थापन का अन्त भी काफी हद राष्ट्रपति के हाथ में ही रहता है।

राष्ट्रपति के कार्यों को कैसे प्रभावित करती है ?

कांग्रेस पर राष्ट्रपति के प्रभाव के विषय में जो कुछ ऊपर कहा गया है, उससे ही समझा जाता चाहिय कि कांग्रेस राष्ट्रपति के पूण नियन्त्रण में चलती है।

वस्तुतः कांग्रेस की भी अनेक ऐसी शक्तियाँ हैं, जिनमें वह राष्ट्रपति के शक्ति का प्रभाव डालती है।

जहाँ तक राष्ट्रपति की कार्यपालक शक्तियाँ का सम्बन्ध है, उनके प्रयोग में कांग्रेस राष्ट्रपति की सहभागिनी है। मुख्य कार्यपालक के रूप में राष्ट्रपति उच्च पदों की नियुक्तियाँ करता है। परराष्ट्र नीति के मंचालक के रूप में वह विदेशों से संबंधों को नियंत्रित करता है तथा आवश्यकता पड़ने पर युद्ध का मंचालन भी करता है। पर अपन इन सब कार्यों के सम्पादन में उस किसी न किसी रूप में कांग्रेस पर निर्भर रहना पड़ता है। जहाँ तक उच्च पदों की नियुक्तियों का प्रश्न है, उसे उनके पुष्टिकरण के लिए कांग्रेस के एक सदन सीनेट का मुँह ताकना पड़ता है, क्योंकि संविधान के अनुसार राष्ट्रपति द्वारा की हुई नियुक्तियों का पुष्टिकरण सीनेट द्वारा होना आवश्यक है। संविधान के विषय में भी यह आवश्यक है कि वह देश पर लागू तभी हो सकती है जब सीनेट के बहुमत से उनका पुष्टिकरण करे। अतः परराष्ट्र सम्बन्धों के संचालन में भी राष्ट्रपति को बहुत कुछ सीनेट पर निर्भर रहना पड़ता है। सीनेट की विद्वानी सामग्री की समिति वस्तुतः सदा राष्ट्रपति की परराष्ट्र नीति पर दृष्टि रखती है तथा राष्ट्रपति को उसकी राय का उचित आदर करना पड़ता है। विदेशों के साथ युद्ध की घोषणा करने में पहले भी राष्ट्रपति के लिये यह आवश्यक होता है कि वह इस सम्बन्ध में प्रतिनिधि सभा व सीनेट की सम्मिलित स्वीकृति प्राप्त कर ले। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि उसके कार्यपालन सम्बन्धी कार्यों पर कांग्रेस का पर्याप्त प्रभाव रहता है तथा उसके अनेक कार्य ऐसे हैं, जिनमें कांग्रेस सहभागिनी रहती है।

जहाँ तक व्यवस्थापन कार्य का सम्बन्ध है कांग्रेस राष्ट्रपति की इच्छाओं व प्रणाली की आवश्यकताओं का ध्यान अवश्य रखती है, पर वह पूर्णतः राष्ट्रपति के दबाव में चलती नहीं, ऐसी बात नहीं है। जहाँ कांग्रेस राष्ट्रपति व्यवस्थापन के विषय में कांग्रेस को नेजता है कांग्रेस उसके अनुसार व्यवस्थापन करने का प्रयत्न तो अवश्य करती है, पर उसका अन्तर्गत पालन करने के लिये वह बाध्य नहीं है। वह यदि चाहे तो सदन के अनुसार चलना भी कर सकती है। आखिर, राष्ट्रपति का सदन सदन ही होता है आज नहीं होता। राष्ट्रपति के निर्णयों का प्रयोग भी उसके द्वारा अपनी सत्ता के अनुसार नहीं किया जा सकता। यदि राष्ट्रपति बिना किसी औचित्य के कांग्रेस द्वारा पारित विधेयकों को अस्वीकार करने लगे तो कांग्रेस यह महसूस नहीं कर सकती और राष्ट्रपति को गरी माँग पर आने के लिये बाध्य कर सकती है। वस्तुतः राष्ट्रपति को पदभ्रष्ट करने का ऐसा अधिकार कांग्रेस को प्राप्त है, कि वह उसके समय मात्र में राष्ट्रपति को औचित्य पर चयन के लिए बाध्य रख सकती है। कांग्रेस को राष्ट्रपति के विरुद्ध महाभियोग (Impeachment) मगाने का अधिकार है। इस सम्बन्ध में जहाँ व्यवस्था है उसके अनुसार प्रतिनिधि सभा का यह अधिकार है कि देश की स्थिति, प्रशासन की अक्षमता व अन्य सम्बन्धी अवस्थाओं के लिए वह राष्ट्रपति पर यह भ्रष्ट मगाने करे। प्रतिनिधि सभा अधिवेशन मगानी तथा उसकी शक्ति का

न सीनेट संयुक्त राष्ट्र के मुख्य न्यायमूर्ति (Chief Justice) की अध्यक्षता की सुनवाई करती है तथा उस पर नियम देती है।
 इस प्रकार हम देखते हैं कि राष्ट्रपति व कांग्रेस दोनों संविधान की व्यवस्थाओं के अनुसार एक दूसरे के कार्यों को प्रभावित करते हैं तथा अपने संबंधों को अत्यंत सशक्त रखते हैं।

SELECT READINGS

- American Government and Politics
- The American Political System
- The President Office and Powers
- Johnson and McHenry American System of Government
- The American President
- The American Presidency
- The Government of the United States
- Ray Essentials of American Government
- American Government and Politics

अमेरिका की न्यायपालिका

“यह वह सोमेट है, जिसने सम्पूर्ण सघीय ढांचे को पक्का जमा रखा है।”

—डॉक्टर पामर

एक समय या जब आपसी झगड़े तथा विवाद 'जिसकी नाठी उसकी भत्त' के आधार पर त हुआ करते थे। जब किन्हीं दो व्यक्तियों अथवा व्यक्ति-समूहों के हित आपस में टकराने थे, सम्बन्धित व्यक्तियों अथवा व्यक्ति-समूहों में शक्ति परीक्षा होती थी और इस प्रकार झगड़ों तथा विवादों का निवटारा न्याय व औचित्य के आधार पर न होकर पार्श्विक बल व धोखाधड़ी में होता था। परिणाम यह होता था कि झगड़े तथा विवाद अन्ततः खन जाते थे, क्योंकि उनको अपने हाथ की वस्तु समझ कर लोग तब तक अपनी-अपनी ताकत की आजमाइश करते रहते थे, जब तक एक पक्ष पूर्णतः निराश नहीं हो जाता था। पर यह सब अव्यवस्थापूर्ण स्थिति थी, क्योंकि इसमें झगड़ों व विवादों का अन्त सदा उनके पक्ष में होता था, जो पार्श्विक रूप से अधिक शक्तिशाली होते थे। पर धीरे-धीरे जब शक्ति के आधार पर झगड़ों तथा विवादों के निणयों की अनुपयुक्तता की ओर लोगों का ध्यान गया और लोकतन्त्र के उदय के साथ-साथ जब उनमें नीति भावना का उदय हुआ, तो शक्ति की आजमाइश के आधार पर झगड़ों के निवटारे के स्थान पर उनका निवटारा कानून व न्यायालयों के द्वारा होने लगा। जीवन के विविध क्षेत्रों में व्यक्तियों का पारस्परिक व्यवहार, उनके अधिकार, वनव्य तथा उत्तरदायित्व क्या होने चाहिये, इसकी व्यवस्था कानून के द्वारा की गई और न्यायालयों को इसका अधिकार दिया गया कि विविध अवस्थाओं में वे कानून की व्याख्या करें, उसका पालन ठीक हो रहा है यह देखें तथा कानून के उल्लंघन करने वालों को दण्ड दे कर पारस्परिक व्यवहार का सुत्तन बनायें। मूलतः यह वह प्रक्रिया है, जिसके द्वारा न्यायनय समाज में कानून के संरक्षक व व्यक्तियों के पारस्परिक झगड़ों का निवटारा करने के अधिकारी बने।

अमेरिका के वर्तमान संविधान के निर्माण में पहले जो राज्य मण (Confederation) बना था, उसमें संविधान निर्माताओं ने विविध राज्यों के न्यायालयों

को व्यक्तियों के पारस्परिक झगडा का निबटारा करने का अधिकार ही नहीं दिया था, वरन् राज्यों के पारस्परिक झगडों का निबटारा करना भी उही के 'यायक्षेत्र' में कर दिया था। विविध राज्यों के झगडों का निबटारा करने में राज्यों के 'यायालयों' को कठिनाई होना स्वाभाविक था क्योंकि उनका यायक्षेत्र मूलतः अपने अपने राज्यों तक ही सीमित था। परिणामस्वरूप नवीन संविधान के निर्माण के समय हैमिल्टन ने न्याय की एक ऐसी व्यवस्था की स्थापना पर जोर दिया, जिसके अंतर्गत किसी ऐसी सघीय 'यायिक' शक्ति की स्थापना हो, जो सघ की व्यवस्थापिका व कायपालिका की शक्ति में सामंजस्य बनाय रखे और जो एक ऐसी राष्ट्रीय 'यायपालिका' के रूप में कार्य कर, जो स्वयं अपने में पूर्ण तथा सघ व राज्यों के अंग सब यायानियों से उच्चतर हो तथा जो देश की कानून की व्यवस्था के लिये अंतिम रूप में उत्तरदायी हो। हैमिल्टन का सुझाव इस सम्बन्ध में एक ऐसे सर्वोच्च 'यायालय' की स्थापना का था, जो सघ की सर्वोच्चता के सिद्धांत का प्रतिपादन करते हुए, सघ व राज्यों के अंग यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपील की सुनवाई करे और सम्पूर्ण देश में कानूनों की व्याख्या की एकरूपता बनाये रखे। संविधान की तीसरी धारा में हमलिये यह व्यवस्था की गई कि "याय सम्बन्धी शक्ति एक सर्वोच्च 'यायालय' व उन अंग नीचे के 'यायालयों' में निहित होगी, जिनकी स्थापना व प्रतिष्ठा कांग्रेस द्वारा समय समय पर की जायेगी,"¹ तथा सीनेट के व्यवस्थापन कार्य के इतिहास का प्रारम्भ ही संविधान की उक्त धारा का क्रियान्वयन करने के लिये प्रस्तुत किया हुआ विधेयक से हुआ।

संविधान में जमा अंग प्रशासन सम्बन्धी समस्याओं के विषय में कहा गया है, सघ की 'यायपालिका' के विषय में भी संक्षिप्त व्यवस्था ही दी गई है पर फिर भी उन बातों की व्यवस्था स्पष्ट की गई है, जिनके द्वारा न्यायपालिका की सर्वोपरिता व उसकी निष्पक्षता बनी रहे। उदाहरणार्थ संविधान की तीसरी उपधारा के दूसरे भाग में इस बात की स्पष्ट व्यवस्था की गई है कि सघीय न्यायपालिका की शक्ति सर्वोपरि व सर्वव्यापक है। उक्त उपधारा में कहा गया है कि "व सब मामले जो इस संविधान, संयुक्त राष्ट्र के कानूनों, व उनके अंतर्गत की गई अध्यायों की जान वाली संधियों के अन्तर्गत उत्पन्न हों, व सब मामले जिनका सम्बन्ध राजदूतों व अंग राजकीय मंत्रियों व दौत्य अधिकारियों से हो, व सब मामले जो सामुद्रिक 'याय-क्षेत्र' के हों, वे सब विवाद जिनमें संयुक्त राज्य एक पक्ष हो, व सब विवाद जो दा अध्यायों से अधिक राज्यों, विविध राज्यों के नागरिकों, एक ही राज्य के उन नागरिकों, जो भिन्न भिन्न राज्यों द्वारा दिए हुए भूखण्डों पर अधिकार बताते हैं तथा

¹ 'Judicial power will be vested in one Supreme Court and such other courts as the Congress may from time to time ordain and establish'
—Article III of the Constitution

एक राज्य अथवा उसके नागरिकों तथा विदेशी राज्या, नागरिकों व प्रजाजनों के बीच के हो, कानून व औचित्य के अन्तर्गत यायपालिका की शक्ति के क्षेत्र में आयाग।¹

यायपालिका की निष्पक्षता बनी रहने इसके लिये संविधान की व्यवस्था यह है कि उसमें कार्य करने वाले यायाधीशों का कार्यकाल स्थाई होता है और जितना बतन उह देने का निश्चय उनकी नियुक्ति व समय किया जाता है, उन्ने उनका कार्यकाल में कम नहीं किया जा सकता।

संघीय न्यायालयों के प्रकार व संगठन

व्यवस्थापक न्यायालय

इस प्रकार के न्यायालय वे न्यायालय हैं, जिनकी स्थापना संविधान की तीसरी धारा व अंतर्गत नहीं की गई, वरन् जिनकी स्थापना कांग्रेस द्वारा अपनी विधायिनी शक्ति (Legislative Power) के अन्तर्गत की गई है तथा जिन्हें व्यवस्थापक न्यायालय (Legislative Courts) कहा जाता है। ये न्यायालय उस न्यायिक शक्ति का उपभोग नहीं करते जिसकी चर्चा संविधान की तीसरी धारा में की गई है, वरन् उनका काम उन कानूनों के न्याय-व्यय में प्रशासन की सहायता करना है, जिन्हें कांग्रेस अपनी निहित शक्ति (implied power) अथवा प्रदत्त शक्ति (delegated power) का प्रयोग करते हुए बनाती है। उदाहरणार्थ, संविधान की पहली धारा की आठवीं उपधारा कांग्रेस को विविध प्रकार के कर लगाने व उह वसूल करने का अधिकार प्रदान करती है। इस सम्बन्ध में कांग्रेस द्वारा जो कानून बनाये गये हैं, उनका सम्बन्ध मान के मूल्यांकन करने में व उह पर कर लगाने व उह वसूल करने के दृष्टि से है। इस सम्बन्ध में जो भी प्राद उत्पन्न हो, उनका निर्णय करने के लिये कांग्रेस ने नौ यायाधीशों के एक न्यायालय की स्थापना कर दी है, जिसे संयुक्त राज्य का कस्टम न्यायालय (United States Customs Court) कहा जाता है। व्यापार सम्बन्धी मार्कजिरी (Patents) से सम्बन्धित कानूनों के विषय में जो विवाद उठ सकते हैं, उनके निणय के लिए तथा कस्टम न्यायालय के निणय तथा भीषाकर आयोग (Tariff Commission) की आज्ञाओं के विरुद्ध अपील की सुनवाई के लिये एक न्यायालय की स्था

1 "The judicial power shall extend to all cases in law and equity arising under this constitution the laws of the United States and treaties made or which shall be made under their authority to all cases affecting ambassadors other public ministers and consuls to all cases of admiralty and maritime jurisdiction to controversies to which the United States shall be a party to controversies between two or more states between a state and citizens of another state between citizens of different states, between the citizens of the same state claiming lands under grant of different states and between a state or the citizens thereof and foreign states citizens or subjects

पना कर दी गई है जिस संयुक्त राज्य का कस्टम तथा मार्क अपील न्यायालय (United States Court of Customs and Patent Appeals) कहत है।

उपयुक्त प्रकार के जो यायालय हैं, वे सब 'यायिक प्रक्रिया का पालन करते हैं, पर उनकी उत्पत्ति संविधान की शक्ति के अंतगत न होकर कांग्रेस की प्रदत्त शक्ति अथवा निहित शक्ति के अंतगत हुई हैं। इस प्रकार व्यवस्थापक यायालयों (Legislative Courts) तथा दूसरे प्रकार के यायालय, जिन्हें संवैधानिक यायालय (Constitutional Courts) कहा जाता है, का उत्पत्ति सात भिन्न है तथा वे मामल भी भिन्न हैं, जिनकी सुनवाई वे करते हैं। संविधान की शक्ति के अंतगत स्थापित संवैधानिक यायालय उन विवादों का निणय करते हैं जिनकी चर्चा संविधान की तीसरी धारा में की गई है जबकि व्यवस्थापक यायालय (Legislative Courts) उन मामलों की सुनवाई करते हैं, जिनका सम्बन्ध अंतर्राज्यीय व्यापार मावजनिक धन के व्यय, करों की समूलयावी आदि में होता है।

दोना प्रकार के न्यायालयों में एक अन्य अंतर यह है कि संवैधानिक यायालयों के 'यायाधीश, जिनकी नियुक्ति सीनेट की स्वीकृति से होती है जीवन भर यायाधीश रहते हैं तथा उन्हें केवल महाभियोग द्वारा ही अलग किया जा सकता है जबकि व्यवस्थापक यायालयों के 'यायाधीश, जिनकी नियुक्ति भी यद्यपि सीनेट की स्वीकृति से होता है निश्चित काल के लिये नियुक्त किए जाते हैं तथा उन्हें हटाये जाने के लिये महाभियोग चलाने की आवश्यकता नहीं पड़ती।

इन अंतरों के हात हुए भी व्यवस्थापक यायालय दण के न्यायिक ढाँचे का अभिन्न अंग हैं। उनके निणयों के विरुद्ध भी अपील कुछ उन यायालयों में की जा सकती है जो साधारण संवैधानिक यायालयों के ढाँचे के होते हैं। अपील के सघीय यायालय प्रायः इन यायालयों के निणयों के विरुद्ध अपीलों की सुनवाई करते हैं।

संवैधानिक न्यायालय

सघीय यायालयों में दूसरे प्रकार के यायालय हैं, जिन्हें संवैधानिक यायालय (Constitutional Courts) कहा जाता है। इस श्रेणी में वे यायालय आते हैं, जिनकी स्थापना संविधान की तीसरी धारा के अंतगत की गई है। जसा ऊपर कहा गया है संविधान की धारा में केवल यह कहा गया है कि 'यायिक शक्ति एक सर्वोच्च यायालय व उन अन्य नीचे के यायालयों में निहित होगी, जिनकी प्रतिष्ठा व स्थापना कांग्रेस समय-समय पर करेगी। अतः इस व्यवस्था के अंतगत जिन यायालयों की व्यवस्था की गई है, वे संवैधानिक न्यायालय कहे जाते हैं। सर्वोच्च यायालय (Supreme Courts), सघीय अपील यायालय (Federal Courts of Appeal) तथा जिला यायालय (District Courts) इसी प्रकार के यायालय हैं।

जिला यायालय—सघीय न्यायालयों में सबसे नीचे के स्तर का यायालय जिला यायालय होता है। इसके लिये दण ६१ जिलों में विभाजित है, जिनमें ६१ जिला यायालय काम करते हैं। कुछ राज्य ऐसे हैं जिनमें पूरे राज्य में एक जिला

‘यायालय’ है और कुछ राज्य ऐसे हैं, जो ‘याय’ के निये दो या तीन जिला में विभक्त हैं तथा उनमें उसी हिसाब से जिला ‘यायालयों’ की व्यवस्था है। सर्वोच्च ‘यायालय’ में प्रारम्भ होने वाले मामलों को छोड़कर तथा उन मामलों को छोड़कर, जिनका प्रारम्भ व्यवस्थापन ‘यायालयों’ (Legislative Courts) में होता है, अन्य सभी दोबानी व फौजदारी के मामलों का प्रारम्भ इसी ‘यायालयों’ में होता है। इन ‘यायालयों’ का न्यायक्षेत्र (jurisdiction) केवल प्रारम्भिक होता है, यद्यपि राज्यों के ‘यायालयों’ में मामलों में इसका काम भेज दिये जाते हैं। साधारण मामलों में एक न्यायाधीश ‘यायकाय’ करना है और उसके निणय की अपील उचित अपील ‘यायालय’ की जाती है, पर मन्धानिक मामलों में तीन ‘यायाधीश’ यायकाय करते हैं और उनके निणय के विरुद्ध अपील सीधी सर्वोच्च ‘यायालय’ को की जा सकती है।

मधीय अपील ‘यायालय’—जिला ‘यायालयों’ में ऊपर के स्तर के ‘यायालय’ मधीय अपील ‘यायालय’ (Federal Courts of Appeal) होते हैं, जिन्हें मन् १९४८ से पहले तक सर्किट अपील ‘यायालय’ (Circuit Courts of Appeal) कहा जाता था। देश में इस प्रकार के ११ ‘यायालय’ हैं, जो अपने अपने क्षेत्र में काय करते हैं। इन न्यायालयों की स्थापना सन् १८९१ में सर्वोच्च ‘यायालय’ की अपील सम्बन्धी कायभार कम करने के लिये की गई थी। पहले पहले जो व्यवस्था की गई थी, उसके अनुसार इन न्यायालयों के ‘यायाधीशों’ के लिये ‘यायकाय’ करने के लिये दौरा करना आवश्यक था, पर अब यह बात समाप्त कर दी गई है तथा अब ये न्यायाधीश बहुत कम दौरा करते हैं। अपील ‘यायालय’ में न्यायकाय कम से कम तीन ‘यायाधीशों’ द्वारा किया जाता है तथा ‘यायालय’ का वोरम होने के लिये दो की उपस्थिति आवश्यक होती है।

इन ‘यायालयों’ का ‘यायक्षेत्र’ केवल अपीलों की सुनवाई करना है। नीचे के ‘यायालयों’ के निणयों के विरुद्ध इनका निणय अंतिम होता है। सर्वोच्च ‘यायालय’ को यह अधिकार भी है कि अपील ‘यायालय’ में चल रहे किसी भी मुकद्दमे को अपने यहाँ सुनवाई के लिये बुला ले।

सर्वोच्च ‘यायालय’—‘यायालयों’ की व्यवस्था में सबसे ऊँचे स्तर का ‘यायालय’ सर्वोच्च ‘यायालय’ (Supreme Court) है। इसकी व्यवस्था स्वयं संविधान में की गई है। इसकी स्थापना सन् १७८९ के ‘यायपालिका अधिनियम’ के द्वारा की गई थी। प्रारम्भ में इसके ‘यायाधीशों’ में एक मुख्य ‘यायाधीश’ व पाँच अन्य ‘यायाधीशों’ की नियुक्ति की गई थी। सन् १८०१ में इस संख्या को ५, १८०७ में ७, १८३७ में ९, १८६३ में १०, १८६६ में ७ कर दिया गया था। जत में मन् १८६६ में इसकी संख्या ९, एक मुख्य ‘यायाधीश’ व ८ अन्य ‘यायाधीश’, निर्दय कर दी गई है और तब से वह वसी ही चली आ रही है।

सर्वोच्च ‘यायालय’ के न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है, पर उनकी नियुक्ति की स्वीकृति सीनेट द्वारा होना आवश्यक होती है। ‘यायाधीशों’

की योग्यता आदि के विषय में मन्त्रिपरिषद् में कुछ भी नहीं दिया गया है। अतः राष्ट्रपति किसी भी ऐसे व्यक्ति का न्यायाधीश के पद पर नियुक्त कर सकता है, जिसके लिये सीनेट की स्वीकृति प्राप्त हो सकती हो। पर न्यायाधीशों के कार्यकाल के विषय में मन्त्रिपरिषद् में यह व्यवस्था स्पष्ट है कि उनका कार्यकाल जीवन भर के लिये होगा तथा उनका वतन उनके कार्यकाल में कम नहीं किया जा सकेगा। ७० वर्ष की उम्र के बाद न्यायाधीश चाहता स्वच्छा में अवकाश ग्रहण कर सकता है और यदि उन्होंने दस वर्ष तक न्यायाधीश के रूप में कार्य कर लिया हो, तो उन्हें जीवनभर पूरा वतन मिलता है। मुख्य न्यायाधीश को २५०० डॉलर व न्यायाधीशों का २५०० डॉलर वार्षिक वतन मिलता है। यह वतन कांग्रेस ने अधिनियम द्वारा निर्दिष्ट किया है और किसी भी न्यायाधीश के कार्यकाल में उनमें कमी नहीं की जा सकती।

फिर भी न्यायाधीशों के पदा के लिये यह व्यवस्था है कि वे दण्ड, रिश्वत या अन्य किसी ऊँचे अपराध के लिये उन्हें महाभियोग (Impeachment) द्वारा हटाया जा सकता है। महाभियोग कांग्रेस द्वारा लगाया जाता है तथा उसकी सुनवाई सीनेट द्वारा की जाती है। पर महाभियोग के मामले बहुत कम होते हैं। इतिहास बताता है कि अब तक महाभियोग के बस दो मामले चले हैं और उनमें केवल ४ को महाभियोग के आधार पर दण्डित किया गया है। स्वच्छा से अवकाश ग्रहण करने के मामले भी आधे से कम ही होते हैं। इस सम्बन्ध में विश्लेषण बनाता है कि आधे से अधिक न्यायाधीशों की मृत्यु उनके कार्यकाल में ही पदा पर रहते हुए हुई है। इस प्रकार यदि अति अधिक आयु के न्यायाधीश इतने अधिक हो जायें कि न्यायालय का कार्य ठीक से चल सके, तो कांग्रेस को केवल यह अधिकार है कि वह न्यायाधीशों के पदों की संख्या और बढ़ा दे तथा राष्ट्रपति ऐसी दशा में उन बड़े हुए पदा पर और व्यक्तियों की नियुक्ति कर दे तथा इस प्रकार कुछ ऐसे न्यायाधीशों को न्यायालय में स्थान दे दे, जो आयु की दृष्टि में अत्यन्त वृद्ध न हों। विही न्यायाधीशों की मृत्यु के बाद उनके स्थान को कम करके भी कांग्रेस सवाच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की संख्या कम कर सकती है।

सर्वाच्च न्यायालय का प्रारम्भिक न्यायक्षेत्र—सर्वाच्च न्यायालय का न्यायक्षेत्र (Jurisdiction) प्रारम्भिक व अपील सम्बन्धी दोनों ही प्रकार का है। जहाँ तक प्रारम्भिक न्यायक्षेत्र का प्रश्न है, वह अत्यन्त सीमित है। इस सम्बन्ध में मन्त्रिपरिषद् में स्पष्ट कहा गया है कि 'उन सब मामलों में जिनका सम्बन्ध राजदूता से, राज्य के मंत्रियों से अथवा अन्य दाय्य अधिकारियों से हो, और उन सब मामलों में जिनमें कोई राज्य एक पक्ष हो, सवाच्च न्यायालय का न्याय क्षेत्र प्रारम्भिक होगा।'¹ फिर भी

¹ "In all cases affecting ambassadors other public ministers and consuls and those in which a state shall be a party the Supreme Court shall have the original jurisdiction

कांग्रेस कानून द्वारा अपने विवेक के अन्तर्गत उन मामलों के लिये नीचे के 'यायालयों' में सुनवाई की अनुमति दे सकती है। अतः दशा व दीय अधिकारी अंतराष्ट्रीय कानून के अन्तर्गत साधारणतः हमके धार क्षेत्र से जाहर हैं। अतः 'यायालयों' द्वारा केवल उन मामलों की सुनवाई ही सम्भव है, जिनका सम्बन्ध राजनयिक छूट (diplomatic immunity) के अन्तर्गत व आन काले दीय अधिकारियों से है तथा जिन में राज्य एक पक्ष हो। एसी दशा में भी ऐसी मामलों की सुनवाई तभी हो सकती है, जब दूसरा पक्ष कोई और राज्य हो। सर्वोच्च 'यायालय' के प्रारम्भिक न्यायक्षेत्र में इस प्रकार के मामले आते हैं जिनमें राज्य एक पक्ष हो, अथवा जिनका सम्बन्ध राज्य के राजदूतों अथवा अथवा राजकीय मंत्रियों से हो या जो राज्य द्वारा दूसरे राज्यों के नागरिकों के विरुद्ध चलाये जायें।

सर्वोच्च 'यायालय' का अपील सम्बन्धी न्यायक्षेत्र—सर्वोच्च 'यायालय' का दूसरे प्रकार का 'यायालय' अपील सम्बन्धी है। परन्तु सम्भव है कि यह स्मरणीय है कि अमेरिका में सर्वोच्च 'यायालय' का अपील उन सभी मामलों में नहीं हो सकती, जिन मामलों में नीचे के 'यायालयों' के निर्णयों से किसी पक्ष को मतोप न हो और न ऐसा ही है कि राज्यों के उच्चतम 'यायालयों' के सभी निर्णयों के विरुद्ध सर्वोच्च 'यायालय' का अपील की जा सके। जसा मुनरो ने कहा है 'केवल उस दशा का छोड़कर जिसमें (१) (राज्य के) उच्चतम 'यायालय' ने राज्य के किसी ऐसे कानून का रीति धोषित कर दिया हो, जिसके विषय में यह शिकायत की गई हो कि वह मध्य सविधान के अथवा कांग्रेस के द्वारा बनाये हुए किसी कानून के या मध्य राज्य द्वारा की हुई किसी रीति के विरुद्ध है अथवा (२) उसने सब के किसी कानून या रीति को अवधि धोषित कर दिया हो, किसी भी पक्ष को राज्य के मध्य न्यायक्षेत्र के विरुद्ध अपील करने का अधिकार नहीं है।'¹ फिर भी उन मामलों में जिनमें राज्य के उच्चतम 'यायालय' ने अपील की अनुमति दे दी हो अपील सीधे सर्वोच्च 'यायालय' की जा सकती है। इस प्रकार सर्वोच्च 'यायालय' का अपील सम्बन्धी न्यायक्षेत्र केवल संवैधानिक मामलों में है और साधारण मामलों में सर्वोच्च 'यायालय' को अपील तभी होती है जब राज्य के उच्चतम 'यायालय' ने ऐसा करने की अनुमति दे दी हो।

संयुक्त राज्य के मध्य 'यायालयों' के प्रकार व उनके संगठन के उपर्युक्त अध्ययन से जसा हमने देखा, नीचे प्रकार के 'यायालयों' का एक सुव्यवस्थित नैवा

¹ No litigant has a right to appeal from state federal jurisdiction except where the highest court (a) has held valid some state law which is alleged to be in violation of the federal constitution or of a law made by the Congress or of a treaty made by the United States or (b) has held invalid a federal law or treaty

सम्पूर्ण देश में न्यायवाय का सम्पादन करता है। यद्यपि दोनों प्रकार के न्यायालयों का न्यायक्षेत्र साधारणतः अलग-अलग है, तथापि अपील सम्बन्धी न्यायवाय की दृष्टि से ऊपर के स्तर पर सवधानिक न्यायालयों के टीचे का महत्व अधिक हो जाता है। व्यवस्थापक न्यायालयों के विषय में जमा ऊपर कहा गया है, उनके निणयों की अपील साधारणतः मधीय अपील न्यायालयों द्वारा सुनी जाती है और उनके निणयों के विरुद्ध अपीलें विनियम मामलों में सर्वोच्च न्यायालय द्वारा सुनी जाती हैं। इस प्रकार हम देखते हैं कि मधीय न्यायव्यवस्था के टीचे में सर्वोच्च न्यायालय सबसे ऊपर है। आग पृष्ठ ३५४ ३५५ पर दी गई तालिका से अमेरिका के मधीय न्यायालयों का ढांचा पूणत स्पष्ट हो जायेगा।

संघीय न्यायालयों का संगठन व उनका न्यायक्षेत्र

सर्वोच्च न्यायालय
(Supreme Court)

अपील सम्बन्धी न्यायक्षेत्र

(१) व मामल, जिनमें संघीय अपील न्यायालयों के निणयों के विरुद्ध अपील की गई हो।

(२) राज्यों के न्यायालयों के उन निणयों के विरुद्ध की गई अपील, जो विषय तथा पक्षों की दृष्टि से संघीय न्यायक्षेत्र में आते हों।

प्रारम्भिक न्यायक्षेत्र

- (१) राजदूतों, मंत्रियों व दोहय अधिकारियों से सम्बन्धित मामलें।
- (२) वे मामलें, जिनमें राज्य एक पक्ष हो।

संघीय अपील न्यायालय (Federal Courts of Appeals)	दावा न्यायालय (Court of Claims)	सैनिक अपील न्यायालय (Court of Military Appeals)	कस्टम व मार्का अपील न्यायालय (Court of Customs and Patent Appeals)	उच्च न्यायाधिकार प्राप्त राज्य न्यायालय (State Courts of High Jurisdiction)
अपील सम्बन्धी न्यायक्षेत्र (१) संघीय जिला न्यायालयों से आये हुए मामलें।	प्रारम्भिक न्यायक्षेत्र संघीय सरकार के विरुद्ध कर, करार तथा अन्य प्रकार के दावों के मामलें।	अपील सम्बन्धी न्यायक्षेत्र सैनिक न्यायालयों (Court Martial) के निणयों का पुनर्निरीक्षण।	अपील सम्बन्धी न्यायक्षेत्र आयात निर्यात करों व व्यापारिक मार्काओं में सम्बन्धित मामलों को अपीलें।	अपील सम्बन्धी न्यायक्षेत्र उन सब मामलों की अपील, जिनमें सर्वोच्च न्यायालय को अपील की जा सकती है।
(२) प्रशासनिक अधिकारियों की आज्ञाओं व व्यवस्थाओं के विरुद्ध की गई अपीलें।	अपील सम्बन्धी न्याय क्षेत्र के दावों के विषय में जिला न्यायालयों की व्यवस्थाओं (rulings) का भी निरीक्षण।			

	सैनिक न्यायालय (Court Martial)	कस्टम न्यायालय (Customs Courts)	
प्रारम्भिक न्यायक्षेत्र सैनिक कानून के अन्तर्गत सैनिक व्यक्तियों पर चलने वाले मामले ।		मार्क न्यायालय (Patent Courts) तारिफ आयोग (Tariff Commission) कस्टम, मार्क व तारिफ के मामलों का प्रारम्भिक न्यायक्षेत्र	
जिला न्यायालय (District Courts)	प्रशासनिक अधिकरण (Administrative Agencies)	अधीनस्थ राजकीय न्यायालय य प्रशासनिक अधिकरण (Subordinate State Courts and Administrative Agencies)	
प्रारम्भिक न्यायक्षेत्र संवित्त की तीसरी धारा में विद्यमान बीवानी के मामले, सचीय कानून के अन्तर्गत परिभाषित फौजदारी अपराधों से सम्बन्धित सचीय कानून ।	प्रारम्भिक न्यायक्षेत्र उन प्रशासनिक अधि- करणों, विभागीय अध्यक्षों व स्वतंत्र निय- मन आयोगों से सम्बन्धित मुकद्दमे, जो कमी कमी अर्द्ध याविक होते हैं और जो अपने पुनर्निरी- क्षण तथा क्रिया-व्यवस्था के लिये सचीय कानून के अधीन होते हैं ।	प्रारम्भिक न्यायक्षेत्र राज्य के कानून के अन्तर्गत आने वाले मामले, सचीय व राजकीय कानून के अन्तर्गत आने वाले व मामले जो सुनवाई पूरी होने से पहले सचीय जिला न्याया- लया से राजकीय न्यायालयों में अथवा इसके विपरीत बदल कर आये हैं । सचीय कानून या नागरिकता की विविधता से सम्बन्धित मामलों की सुनवाई सम्मिलित न्यायक्षेत्र व अन्तर्गत होती है ।	
	संयुक्त राज्य के विरुद्ध कर व करार सम्बन्धी मुकद्दमे, कुछ प्रशासकीय आचार्यों का पुनर्निरीक्षण क्रिया वय ।		

न्यायिक पुनर्निरीक्षण

(Judicial Review)

सच के 'यायालय व सर्वोच्च 'यायालय के विषय में लाम्की ने कहा है कि "मध्य के 'यायालय तथा सर्वोच्च 'यायालय को जो सम्मान प्राप्त है, वह संयुक्त राज्य के जीवन पर उनका जो प्रभाव है, उससे कम नहीं है।¹ दूसरे शब्दों में सच के 'यायालय व सर्वोच्च न्यायालय को अमेरिका के जन जीवन में सम्मान भी प्राप्त है और उसका उस पर प्रभाव भी है। प्रश्न यह उठता है कि उससे इस प्रभाव व सम्मान का आधार क्या है? सच के न्यायालयों व सर्वोच्च 'यायालय के इस प्रभाव व सम्मान का कारण उसकी वह शक्ति है, जो उसे 'न्यायिक पुनर्निरीक्षण (Judicial Review) के सम्बन्ध में प्राप्त है तथा जिसके अन्तर्गत वे संविधान की व्याख्या करते हैं और कांग्रेस व राज्यों की व्यवस्थापिकाओं के कानूनों तथा अन्य प्रशासनिक आदेशों की वैधानिकता एवं अवैधानिकता का निर्णय करते हैं। 'न्यायिक पुनर्निरीक्षण का अपने इस अधिकार का प्रयोग सर्वोच्च 'यायालय ने वस्तुतः इतने प्रभाव के साथ किया है कि संविधान के विषय में ही लोग यह कहने लग गए हैं कि "संविधान वस्तुतः वही है, जो उन्ने यायाधीश लोग बतायें।' यायमूर्ति फ्रैंकफर्टर ने तो इस सम्बन्ध में यहाँ तक कह डाला है कि "सर्वोच्च 'यायालय ही संविधान है।'

'न्यायिक पुनर्निरीक्षण की शक्ति का आधार

कुछ विचारकों का मत है कि इस सम्बन्ध में जिस शक्ति का उपयोग संघीय 'यायालय साधारणतः तथा सर्वोच्च 'यायालय विशेषतः करते हैं, उसका कोई संवैधानिक आधार नहीं है और न 'यायपालिका को इस प्रकार की किसी शक्ति का प्रदान करने का विचार संविधान के निर्माण करने वालों का था। राष्ट्रपति जफरसन ने तो यह स्पष्ट कहा था कि पूर्वजों ने जिस ढाँचे की स्थापना की थी, उसके अनुसार प्रशासन के तीनों विभाग पूर्णतः स्वतंत्र होने थे तथा अब यदि 'यायपालिका कांग्रेस व राष्ट्रपति के कार्यों के पुनर्निरीक्षण करने के अधिकार का उपयोग करती है, तो यह शक्ति के पृथक्करण के सिद्धांत का ही उल्लंघन नहीं है, बल्कि संविधान निर्माताओं के विचारों का भी अन्याय है।

पर इसके विपरीत कुछ विचारक इस मत के भी प्रबल समर्थक हैं कि 'न्यायिक पुनर्निरीक्षण संविधान में ही निहित है चाहे संविधान में उसके विषय में स्पष्ट शब्द ही कुछ न कहा गया हो। उनका मत है कि संविधान की दो धाराओं में 'यायपालिका की वह शक्ति निहित है, जिसका उपयोग करते हुए उसे व्यवस्थापिका व कार्यपालिका के कार्यों का 'न्यायिक पुनर्निरीक्षण करना चाहिये। एक ऐसी धारा संविधान की चौथी धारा

¹ 'The respect in which the federal courts and above all the Supreme Court are held is hardly surpassed by the influence they exert on the life of the United States' —Laski

की दूसरी उपधारा है, जिसमें कहा गया है कि "यह संविधान व संयुक्त राज्य के व कानून, जो उसके अनुसार बनाये जायें तथा वे संधियाँ, जो संयुक्त राज्य के अधिकार के अंतर्गत की गई हो या की जायें, देश का सर्वोच्च कानून होगा।" ¹ दूसरी व्यवस्था धारा तीन की उपधारा दो में पाई जाती है, जिसमें यह कहा गया है कि "कानून व औचित्य के अनुसार 'यायपालिका' की शक्ति के क्षेत्र में वे सब मामले आयेंगे, जो इस संविधान, संयुक्त राज्य के कानूनों व उनके अंतर्गत की गई अथवा की जान वाली संधियों के अंतर्गत उत्पन्न हों।" ² 'यायिक' पुनर्निरीक्षण के समर्थकों का मत है कि संविधान की इन धाराओं में 'यायिक पुनर्निरीक्षण' की उस शक्ति की अप्रत्यक्ष व्यवस्था है, जिसकी प्रत्यक्ष व्यवस्था संविधान में नहीं मिलती है। संविधान की उक्त चौथी धारा से यह स्पष्ट रूप से प्रतिपादित है कि संविधान का देश का सर्वोच्च व आधारभूत कानून माना जाना है। उसकी तीसरी धारा में यह स्पष्ट है कि व सब मामले, जो उस आधारभूत कानून के अंतर्गत उत्पन्न हों, 'यायपालिका' की 'यायशक्ति' के क्षेत्र के होंगे। अतः इसमें यह निष्कर्ष निकलता है कि संविधान की सर्वोच्चता बनी रह तथा किसी ओर से उसका उल्लंघन न हो, यह देखना 'यायपालिका' का काम है। अपना यह काम वह तभी कर सकती है, जब उसे संविधान तथा व्यवस्थापिका के कानूनों की व्याख्या करने तथा जो कानून संविधान की व्यवस्था के प्रतिभूल हों, उन्हें अवध घोषित करने का अधिकार प्राप्त हो। अतः यह स्पष्ट है कि 'यायिक पुनर्निरीक्षण' संविधान की उक्त धाराओं का ही निष्कर्ष है जिसके अंतर्गत 'यायपालिका' व्यवस्थापिका व 'यायपालिका' दोनों के ही कामों का 'यायिक पुनर्निरीक्षण' करती है तथा संविधान की व्यवस्था के विरुद्ध होने पर उन्हें अवध घोषित करती है। जैसा हैमिन्टन ने फेडरलिस्ट (Federalist) में लिखा था "कानूनों की व्याख्या करना 'यायपालिका' का उचित व विनिष्ट कामक्षेत्र है। संविधान आधारभूत कानून होता है तथा 'यायपालिका' को उस आधारभूत कानून ही मानना चाहिये। इसलिए यह उनका काम होना चाहिये कि वे उनका तथा व्यवस्थापिका द्वारा बनाये हुए किसी भी कानून का अभिनिश्चित कर। यदि दोनों में कोई ऐसा अंतर हो, जिसमें साम्य न बँठाया जा सके तो निश्चय ही उसे ग्रहण किया जाना चाहिये, जिसकी मायता व बढता श्रेष्ठतर हो, दूसरे शब्दों में

¹ This constitution and the laws of the United States which shall be made in pursuance thereof and all treaties made or which shall be made under the authority of the United States, shall be the supreme law of the land'

—Article IV Section 2 of the Constitution

² The judicial power shall extend to all cases in law and equity, arising under this constitution the laws of the United States or treaties made or which shall be made under this authority "

—Article III Section 2 of the C'

कानून की तुलना में संविधान की तथा जनता के प्रतिनिधियों की इच्छा की तुलना में जनता की इच्छा की मायता अधिक हानी चाहिये।¹

यायिक पुननिरीक्षण का स्वरूप—यायिक पुननिरीक्षण का आधार सर्व धानिक रहा है जयन्ता परम्परागत, पर उसका प्रयोग अमेरिका की यायपालिका ने बड़े प्रभावशाली ढंग से किया है तथा समय समय पर उसके समक्ष प्रस्तुत किये गये मामलों में यायिक पुननिरीक्षण के रूप तथा उसके सम्बन्ध में यायपालिका को प्राप्त अधिकार का प्रतिपादन किया है। सन् १८०१ में मारबरी बनाम मडीसन (Marbury Vs Madison) के मामले में यायमूर्ति माशेल के निणय से किस प्रकार उस बात का स्पष्ट प्रतिपादन हुआ कि संविधान के विरुद्ध व्यवस्थापिका व कार्यपालिका के किसी भी कृत्य का यायपालिका अवघ घोषित कर सकती है, यह जान लेना इस प्रसंग में बड़ा उपयुक्त होगा। कांग्रेस द्वारा निर्मित सन् १७८९ के यायपालिका अधिनियम (Judiciary Act of 1789) में यह व्यवस्था की गई थी कि प्रशासन के अधिकारियों के लिये परमादेश (Writ of Mandamus) दिये जाने के लिये सर्वोच्च न्यायालय से प्रार्थना की जा सकती है तथा सर्वोच्च न्यायालय का यह अधिकार है कि वह ऐसे परमादेश दे सके। उपर्युक्त प्रसिद्ध मामले जिसके निणय से यायिक पुननिरीक्षण की मायता में चार बिंदु लग, इस प्रकार उत्पन्न हुआ कि ३ मार्च सन् १८०१ को राष्ट्रपति आदम्स ने मारबरी को कोलम्बिया के प्रांत का यायाधिकारी (Justice of Peace) नियुक्त किया। पर राष्ट्रपति आदम्स की मारबरी की नियुक्ति सम्बन्धी यह आना मारबरी को भेजी जाने से पहले राष्ट्रपति का कार्यकाल समाप्त हो गया। नवीन राष्ट्रपति जफरसन व उनके मंत्री मीडेसन ने नियुक्ति सम्बन्धी उस आज्ञा को मारबरी को भेजने से इन्कार कर दिया। परिणामस्वरूप मारबरी ने १७८६ के यायपालिका अधिनियम की व्यवस्था के अंतर्गत राष्ट्रपति के विरुद्ध परमादेश जारी करने की प्रार्थना की। निणय में सर्वोच्च न्यायालय की आर स यायमूर्ति माशेल ने अपना मत दिया कि मारबरी अपनी नियुक्ति सम्बन्धी आना पान का अधिकारी है, पर सर्वोच्च न्यायालय को यह अधिकार प्राप्त नहीं है कि वह उस आना को मारबरी वा दिये जाने का परमादेश (Writ) दे

¹ The interpretation of the laws is the proper and peculiar province of the courts. A constitution is in fact and must be regarded by the judges as fundamental law. It must therefore belong to them to ascertain its meaning, as well as the meaning of any particular act proceeding from the legislative body. If there should happen to be irreconcilable variance between the two that which has the superior obligation and validity ought of course to be preferred, in other words the constitution ought to be preferred to the statute the intention of the people to the intention of their agents
—Hamilton

मने, क्योंकि सन् १७८६ के जिस यायपालिका अधिनियम के अन्तर्गत सर्वोच्च न्यायालय को परमादेश जारी करने का अधिकार दिया गया है, वह स्वयं संविधान की तीसरी धारा के विरुद्ध है, क्योंकि उसके द्वारा सर्वोच्च न्यायालय का प्रारम्भिक न्यायक्षेत्र (Original jurisdiction) उस न्यायक्षेत्र से अधिक कर दिया गया है, जो संविधान की उक्त धारा में दिया गया है। इस प्रकार उक्त मामले में सर्वोच्च न्यायालय ने कांग्रेस के उक्त अधिनियम का संविधान के विरुद्ध तथा इसलिये अवध एवं व्यर्थ ठहराया।

इस सम्बन्ध में न्यायमूर्ति माशल ने जो तर्क प्रस्तुत किया वह यह था कि संविधान देश का सर्वोच्च कानून है और न्यायाधिकारियों का यह कर्तव्य है कि उसका आदर करते हुए वे उसे लागू करें। जब कभी न्यायालय से कांग्रेस द्वारा पारित किसी अधिनियम की किसी ऐसी व्यवस्था को लागू करने की प्रार्थना की जाय, जो संविधान की किसी व्यवस्था के प्रतिकूल हो, तो उसे चाहिए कि वह संविधान की व्यवस्था को उच्चतर माने तथा कांग्रेस के उन अधिनियमों अथवा उसकी उन व्यवस्थाओं को अवध घोषित करे जो, उनके मतानुसार संविधान की किसी व्यवस्था के प्रतिकूल हों।

न्यायमूर्ति माशल के उक्त निणय के समय से यह प्रणति निश्चय हो गया है कि संविधान द्वारा न्यायपालिका के जो अधिकार व कर्तव्य निश्चित किये गये हैं, तथा उसमें संविधान की सर्वोच्चता की जो व्यवस्था की गई है, उसके अनुसार न्यायपालिका का यह अधिकार व कर्तव्य है कि वह व्यवस्थापिका एवं कार्यपालिका के कृत्यों का पुनर्निरीक्षण करके यह निश्चय करे कि वे संविधान की किसी व्यवस्था के प्रतिकूल तो नहीं हैं तथा पुनर्निरीक्षण के पश्चात् यदि वह यह पाये कि वे संविधान की किसी व्यवस्था के प्रतिकूल हैं, तो वह उन्हें अवध घोषित करे।

न्यायमूर्ति माशल के उक्त निणय से न्यायिक पुनर्निरीक्षण (Judicial Review) के जिस रूप का प्रतिपादन हुआ है उसका तात्पर्य न्यायालयों के उस अधिकार से है, जिसके अन्तर्गत वे व्यवस्थापिका के उन कानूनों को अवध व व्यर्थ घोषित कर सकते हैं, जो उनके मतानुसार संविधान की किसी व्यवस्था के प्रतिकूल हों। न्यायालयों के इस अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत कार्यपालिका द्वारा किये गये वे कृत्य भी आते हैं, जो ऐसे कानूनों के आधार पर उत्पन्न किये हों। इस सम्बन्ध में अन्तिम निणय यद्यपि सर्वोच्च न्यायालय का ही होता है, तथापि न्यायिक पुनर्निरीक्षण के अधिकार का प्रयोग देश के छोट्टे से छोट्टे न्यायालयों द्वारा भी अपने न्यायक्षेत्र में आने वाले मामलों के विषय में किया जा सकता है। इस प्रकार जमा कोविन ने कहा है “न्यायिक पुनर्निरीक्षण का तात्पर्य न्यायालयों की उस शक्ति से है, जो उन्हें अपने न्यायक्षेत्र के अन्तर्गत लागू होने वाले व्यवस्थापिका के कानूनों की वैधानिकता का निणय देने के सम्बन्ध में तथा उन कानूनों को लागू करने से इन्कार करने के सम्बन्ध में

प्राप्त है, जिन्हें वे अवध और इसलिये व्यय 'मर्को'।¹ मुनरो ने भी ऐसा ही विचार व्यक्त किया है तथा कहा है कि "यह वह शक्ति है, जिसके अंतर्गत कांग्रेस द्वारा पारित किसी कानून अथवा किसी राज्य के सविधान की किसी व्यवस्था या कानून जैसे प्रभाव वाले और किसी मायजनिज नियम के विषय में यह निणय किया जाता है कि वह समुक्त राज्य के सविधान के अनुकूल है या नहीं।"²

इस प्रकार हम देखते हैं कि 'न्यायिक पुनर्निरीक्षण' वह 'न्यायिक प्रक्रिया' है जिसके अंतर्गत 'न्यायपालिका व्यवस्थापिका व कार्यपालिका' के कृत्यों की विधानिकता पर विचार करती है तथा जब वह यह दायती है कि व्यवस्थापिका व कार्यपालिका का कोई कृत्य विधान की किसी व्यवस्था के प्रतिभूत है, तो वह उसे अवध धापित करती है। इस सम्बन्ध में ध्यान देने की बात यह और है कि 'न्यायपालिका' 'न्यायिक पुनर्निरीक्षण' के अपने कार्य का सम्पादन करते समय व्यवस्थापिका व कार्यपालिका के कृत्यों व सविधान के 'गार्डियन' रूप पर ही विचार नहीं करती परन्तु वह उनकी आत्मा पर भी विचार करती है। इसके अतिरिक्त एक अन्य बात इस सम्बन्ध में ध्यान देने की यह भी है कि जब 'न्यायालय व्यवस्थापिका' के किसी कानून को अवध धापित करता है, तो उसका अर्थ यह जाना है कि सविधान के विरुद्ध होने के कारण उसका रूप कानून का नहीं माना जा सकता, पर फिर भी 'न्यायालय' का इस बात का कोई अधिकार नहीं है कि उस विषय के अपने निणय को वे क्रियावित कर सकें। उनके निणय पर अमल करने का कार्य वस्तुतः कार्यपालिका का है और यदि कार्यपालिका चाहे, तो उनके निणयों की अपक्षा पर उन्हें क्रियावित किया बिना छोड़ सकती है। ऐसा वस्तुतः हुआ भी है और प्रशासन ने न्यायालय के निणयों पर अमल करने से इनकार कर दिया है। उदाहरणार्थ राष्ट्रपति जक्मन ने अपने कार्य-काल में 'न्यायमूर्ति' मानल के किसी ऐसे ही निणय पर अमल करने से इंकार करते हुये यह कह दिया था कि "जान मार्शल ने अपना निणय दे दिया है अब वे ही उसे क्रियावित भी कर।"³

'न्यायिक पुनर्निरीक्षण' का मूलपांक्तन—'न्यायिक पुनर्निरीक्षण' के उद्भव के समय से लेकर अब तक 'न्यायालयों' ने उसका खूब खूब प्रयोग किया है। अब तक लगभग ८० मामलों में 'न्यायालयों' ने ऐसे निणय दिये हैं तथा उनमें उन्होंने व्यवस्था

1 "Judicial review is the power of courts to pass judgment upon the constitutionality of legislative acts which fall within their normal jurisdiction to enforce and the power to refuse to enforce such as they find to be unconstitutional and hence void."

—*Cornin in Encyclopaedia of Social Sciences*

2 "This is the power to determine whether a law passed by Congress or any provision in a state constitution or any law enacted by a state legislature or any public regulation having the force of law is in consonance with the constitution of the United States."

—Munro

3 "John Marshall has made his decision now let him enforce it"

—President Andrew Jackson

पिका के कानूनों की अवधि घोषित किया है। इस प्रकार हम देखते हैं कि यायिक पुनर्निरीक्षण सविधान की पवित्रता की रक्षा का एक अमोघ अस्त्र है। सविधान की रक्षा करते हुए उसने लोकतंत्र के जागे तथा प्रशासन की मनमानी से भी रक्षा की है। अनेक अवसरों पर यायिक पुनर्निरीक्षण की अपनी शक्ति के प्रयोग द्वारा सर्वोच्च न्यायालय ने राज्यों की प्रांतीयता की सन्तुलित प्रवृत्ति को रोकने का भी कार्य किया है और इस प्रकार राष्ट्रीय एकता की भावना का समर्थन किया है।

पर इस सबके हात हुए भी कुछ दृष्टिकोणों से यायिक पुनर्निरीक्षण की आलोचना भी हुई है। ग्रासन, लुई ब्रादा, आदम बुकम व लास्को इसके आलोचकों में प्रमुख रहे हैं। इसके आलोचकों का कहना है कि यायिक पुनर्निरीक्षण का अधिकारी होने के नाते, सर्वोच्च न्यायालय ने अपनी शक्ति इतनी बढ़ा ली है कि वह अनिवारित उच्चतर व्यवस्थापिका बन बैठा है और उसका रूप एक तीसरे व्यवस्थापक भेदन का हो गया है। इस पर भी यह तीसरा सदन अपने का सघीय अथवा राज्यों के न्यायक्षेत्र तक अथवा कानून निर्माण के कार्य का पुनर्निरीक्षण करने तक ही सीमित नहीं रहता, बल्कि वह व्यवस्थापन कार्य में प्रशासन के परामर्शदाता का भी कार्य करता है तथा मध्य राज्यों के विविध कानूनों की वधता के सम्बंध में विचार करते समय, यह उनके सामान्य औचित्य पर भी विचार कर लेता है, जब कि उस वकालत उनकी वधता-अवधता पर ही विचार करना चाहिये। इसके अतिरिक्त अनेक अवसर एम भी आते हैं, जब सर्वोच्च न्यायालय के नियम विशुद्ध वैधता अथवा अवैधता पर आधारित न होकर, न्यायाधीशों की अपनी मान्यताओं व उनके अपने राजनैतिक व सामाजिक विचारों पर आधारित होते हैं। इस कारण कभी-कभी ऐसा भी होता है कि नियम के तहत मनमानी न्यायाधीशों में परस्पर सम्भेद मतभेद उत्पन्न हो जाते हैं। न्यायाधीशों अपने नियम केवल सविधान को ही ध्यान में रख कर नहीं देते, बल्कि उनके नियम न्यायाधीशों के अपने आर्थिक, सामाजिक व राजनैतिक विचारों से भी प्रभावित होते हैं। यदि न्यायाधीशों की राजनैतिक दल के हाते हैं, और अमेरिका में ऐसा प्रायः होता है, तो उनके नियम दल की नीति के रंग में रंगे हुए होते हैं। अपने राजनीतिक सम्बन्धों के कारण भी प्रायः सर्वोच्च न्यायालय के नियम उस स्तर के नहीं हो पाते, जिनके चर्चा चाहिये। यही कारण है कि यह कहा जाता है कि कानूनी दृष्टि से न्यायाधीशों का मन ही किंग व्यवस्थापन पर विचार कर मक्के, उपनिषद् की दृष्टि से वे लोग नियमित विचारों में अच्छा विचार नहीं कर सकते। शोषण का विचार है कि कानून के सामान्य गुणों पर विचार करने का अधिकार छोटे से न्यायाधीशों का नहीं हो सकता, बल्कि यह अधिकार जनता के निर्वाचित प्रतिनिधियों का ही है। जैसा कि यह व्यवस्थापिका के प्रत्येक कानून के पीछे जनता की स्वीकृति होती है और यदि एक कानून का न्यायालय प्रायः चुनौती देते रहें, तो लोकतंत्र का क्या अर्थ हो न पता चला।

इसके अतिरिक्त इस आधार पर भी यायिक पुनर्निरीक्षण की जालोचना की जाती है कि संविधान की रक्षा के नाम पर वह प्रगति में बाधा डाल सकता है। राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने अपने 'न्यू डील (New Deal)' में ऐसा ही विचार व्यक्त किया था और कहा था कि सर्वोच्च न्यायालय को न्यायिक पुनर्निरीक्षण की आड़ में यदि तीसरा व्यवस्थापन सदन बना रहन दिया गया, तो इसमें देश की प्रगति रुक जायगी और लोक कल्याणकारी कार्यों का प्रतिपादन नहीं हो सकेगा। वस्तुतः यायिक पुनर्निरीक्षण के अधिकारी के रूप में सर्वोच्च न्यायालय के अस्तित्व के कारण यह भी प्रायः अनिवार्य है कि व्यवस्थापिका व यायपालिका में संघर्ष हो। सन् १८८५ में ऐसा संघर्ष हुआ भी था, जब सर्वोच्च न्यायालय ने प्राचीन परम्परा को तोड़ते हुए यह निर्णय दे दिया था कि संघीय सरकार को आयकर लगाने का कोई अधिकार नहीं है। लोकमत ने इसका राजनैतिक बदला संविधान के सोलहवें संशोधन की पारित करके लिया था, जिसके अंतर्गत यह स्वीकार किया गया था कि "जनसंख्या अथवा गणना का कोई विचार न करते हुये तथा विविध राज्यों में उसका बंटवारा बिना किये, किसी भी साधन में प्राप्त आय पर कर लगाने व उसे वसूल करने का कांग्रेस का अधिकार होगा।"¹

इस प्रकार हम देखते हैं कि अनेक बार सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय कानूनों की संधानिकता के विषय में न होकर राजनैतिक रूप के होते हैं और देश में उन्हें बड़ा आदर प्राप्त नहीं होता जो किसी न्यायालय के निर्णयों को प्राप्त होना चाहिये तथा यही कारण है कि सर्वोच्च न्यायालय की प्रशंसा में जो लोग अधिक बढ़ा-चढ़ा कर कहते हैं, उसे अधिकांश स्वीकार नहीं किया जाता। सर्वोच्च न्यायालय की महत्ता के विषय में यायमूर्ति ह्यूजेस (Hughes) ने कहा है कि 'संविधान वस्तुतः वही है जो उस यायाधीश लोग बतावें।' ² इसी प्रकार यायमूर्ति फ्रैंकफर्टर ने कहा है कि 'सर्वोच्च न्यायालय ही संविधान है।'³ पर उसके विषय में एम कथन आभूषणार्थक ही हो सकते हैं वास्तविक नहीं। जब यायाधीश सक्रिय राजनीतिन बन कर न्याय करेंगे, तो उनके निर्णय 'यायिक' निर्णय न होकर राजनैतिक निर्णय होंगे और यह स्वाभाविक है कि उनका समाज में बड़ा आदर प्राप्त नहीं होगा जो न्यायालयों के विशुद्ध 'यायिक' निर्णयों का प्राप्त हो सकता है।

उक्त जालोचनाओं के आधार पर सर्वोच्च न्यायालय व संसदन व उसकी कार्यविधि में सुधार करने के सुझाव भी समय-समय पर रखे जाते रहते हैं। एक

¹ 'The Congress shall have power to lay and collect taxes on incomes from whatever source derived, without apportionment among several states and without any regard to any census or enumeration
—Sixteenth Amendment

² The Constitution is what the judges say it is.
—Chief Justice Hughes

³ 'The Supreme Court is the Constitution
—Justice Frankfurter

सुझाव जो इस सम्बन्ध में प्रस्तुत किया जाता है, यह है कि कानूनों को अवैध घोषित करने वाले निम्न सर्वोच्च न्यायालय के साधारण बहुमत द्वारा न दिये जाकर कम से कम नौ में से सात न्यायाधीशों के बहुमत द्वारा दिये जाय। एक अन्य सुझाव यह भी दिया जाता है कि कांग्रेस का यह अधिकार होना चाहिये कि सर्वोच्च न्यायालय द्वारा अवैध घोषित किये हुए कानूनों को वह उसी प्रकार पुनः पारित कर दे, जिस प्रकार वह राष्ट्रपति के निषेधाधिकार के अन्तर्गत अस्वीकृत कानूनों को पुनः पारित कर सकती है। पर यह तभी हो सकती है जब संविधान में संशोधन करके ऐसी व्यवस्था कर ली जाय। राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने अपने कांग्रेस के संदेश में यह प्रस्ताव प्रस्तुत किया था कि सर्वोच्च न्यायालय के ऐसे प्रत्येक न्यायाधीश के बदले में जिसने न्यायालय के न्यायाधीश के रूप में कम से कम १० वर्ष कार्य कर लिया हो और जिसकी आयु सत्तर वर्ष की हो चुकी हो, राष्ट्रपति का एक अतिरिक्त न्यायाधीश की नियुक्ति करने का अधिकार होना चाहिये, जिससे आवश्यकतानुसार न्यायालय में नया रक्त प्रविष्ट करता रहे और इसका संगठन रूढ़िवादी हानि से बच सके। प्रस्ताव में यह शर्त अवश्य रखी गई थी कि इस प्रकार की नियुक्तियों के द्वारा सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की संख्या १५ से अधिक नहीं की जानी चाहिये।

इस प्रकार हम देखते हैं कि न्यायिक पुनर्निरीक्षण की शक्ति की प्रगति व उसकी आलोचना दोनों ही की गई हैं। वस्तुतः सर्वोच्च न्यायालय को इस सम्बन्ध में जो शक्ति प्राप्त है, समय समय पर उसका विरोध किया गया है उसकी अवहेलना की गई है, उसकी बहुत आलोचना की गई है, उसके रूप की सुधारण का प्रयत्न किया गया है पर अभी भी उस पूर्णतः समाप्त करने का प्रयत्न नहीं किया गया है। इतनी आलोचना के होते हुए भी लोकमत अब भी उस बनाय रखने के पक्ष में है, क्योंकि उसने हानि की अपेक्षा लाभ की ही सम्भावना अधिक पाई जाती है।

सर्वोच्च न्यायालय की कार्यप्रणाली

सर्वोच्च न्यायालय के न्यायकाय का स्तर इतना ऊँचा है, इसका एक कारण वह कार्यप्रणाली है, जिस वह प्रयोग में लाता है। सर्वोच्च न्यायालय की कार्यप्रणाली का विवेचन हम निम्न उप-शीर्षकों में कर सकते हैं।

सत्र का सुकराती टग—सर्वोच्च न्यायालय की कार्यप्रणाली की पहली विशेषता यह है कि तब प्रस्तुत करने के लिए यहाँ सुकराती टग का प्रयोग होता है जिसके अन्तर्गत वस्तुता की अपेक्षा मौलिक रूप से तब प्रस्तुत करने की अधिक महत्त्व दिया जाता है। जिस प्रश्न पर निर्णय देना होता है उसमें सम्बन्धित मत व्यवस्थाओं को न्यायालय के सत्र का आरम्भ में ही घोषित कर दिया जाता है। न्यायालय दोनों पक्षों के प्रवक्ताओं का पूरी तरह से सुनकर उस प्रश्न पर निर्णय देता है, जो उनका समस्त विचारों पर प्रस्तुत किया जाता है।

गुप्तवार सम्मेलन—प्रत्येक गुप्तवार को 'यायाधीशों की बैठक' होती है, जिसमें वह मुनवाई किये हुए मामलों पर विचार करते हैं तथा यह निणय करते हैं कि उनका क्या किया जाय। परम्परा यह है कि मुख्य 'यायमूर्ति' निणय पर विचार प्रारम्भ करता है और वही उसका अन्त करता है। सर्वोच्च 'यायालय' की इन बैठकों में क्या होता है, इसके विषय में बाहर बहुत कम विदित होता है, क्योंकि 'यायाधीश' लोग वहाँ की बातों को गुप्त रखने का विशेष ध्यान रखते हैं। प्रश्न के विषय में विविध मतों को पहले से ही छपवा कर सब 'यायाधीशों' को बाँट दिया जाता है, जिससे व उन पर पूर्ण विचार करके बैठक में सम्मिलित हो।

लिखित मतों की अभिव्यक्ति—जब किसी मामले में निणय कर लिया जाता है, तो निणय को लिख दिया जाता है और उसे सब 'यायाधीशों' की स्वीकृति के लिये वितरित कर दिया जाता है। मतभेद की दशा में मतभेद रखने वाले 'यायाधीशों' का यह अधिकार है कि वह अपना भिन्न मत व्यक्त कर सकें। जिस निणय के पक्ष में अधिकांश 'यायाधीश' होते हैं, उसे बहुमत निणय व जिस निणय के पक्ष में 'यायाधीशों' का अल्पमत होता है, उसे अल्पमत निणय कहा जाता है। अभिलेख में इस प्रकार दोनों ही प्रकार के मत सम्मिलित होते हैं, पर निणय बहुमत का ही मान्य होता है।

निणयों का परिवर्तन—सर्वोच्च 'यायालय' की कार्य प्रणाली में ऐसा भी होता है कि पुराने निणयों को उलट दिया जाय और उनके स्थान पर पूर्णतः नवीन निणय व सिद्धांतों का प्रतिपादन कर दिया जाय। ऐसे मामले अब तक लगभग १२ हो चुके हैं, जिनमें सर्वोच्च 'यायालय' ने अपने पुराने निणयों को बदल दिया है।

इस प्रकार हम देखते हैं कि उन सब शक्तियों में जो अमेरिका के सचिवालय की रक्षा करनी है, 'वायिक' पुनर्निरीक्षण के अधिकारी के रूप में सर्वोच्च 'यायालय' सबसे प्रमुख शक्ति है। जब कभी सचिवालय के अथवा उसके उपयोग के विषय में कोई विवाद उपस्थित होता है, सर्वोच्च 'यायालय' सचिवालय की व्याख्या करता है तथा उसके उद्देश्य का निरूपण करता है। वह सदा सचिवालय की रक्षा करने के लिये एक प्रहरी की तरह तयार रहता है। सचिवालय ही व 'यायपालिका' की सर्वोच्चता की रक्षा सर्वोच्च 'यायालय' ही करता है। यह ठीक है कि सर्वोच्च 'यायालय' के कुछ निणय अलोकप्रिय भी रहे हैं, पर समष्टि रूप में उसे जनता का आश्रय ही प्राप्त है। 'वायिक' प्रश्नों को राजनीति से मिला देने वाली बात भी अपवाद के रूप में ही है, नियम के रूप में नहीं। जहाँ तक परामर्शदात्री सस्था के रूप में कार्य करने की बात है सर्वोच्च 'यायालय' साधारणतः ऐसा कार्य नहीं करता। वह किसी प्रश्न पर अपनी सम्मति तभी देता है, जब उसके विषय में कोई विवाद उसके समक्ष विधिवत प्रस्तुत किया जाय। सर्वोच्च 'यायालय' की स्थिति वस्तुतः एक ऐसी बड़ी जमी है जो मनु के विविध भागों की सवधानिक स्थिति की रक्षा करती हुई, उन्हें परस्पर जोड़े रहती है। जसा डाक्टर पामर ने कहा है "इस प्रकार के कार्य करने वाले हम प्रकार के 'याया' नवों की व्यवस्था राजनीति शास्त्र के लिये एक अत्यन्त मौनिक तथा एक अत्यन्त

विशिष्ट भेट है, जो संविधान में पाई जाती है। वह इससे भी कुछ अधिक है। यह वह सीमेन्ट है, जिसने सम्पूर्ण संघीय ढाँचे को पक्का जमा रखा है।¹

SELECT READINGS

Beard	American Government and Politics
Brogan	The American Political System
Carr	Supreme Court and the Judicial Review
Corwin	Court over Constitution A study of the Judicial Review as an Instrument of Popular Government
Cushman	Ten Years of Supreme Court, American Political Science Review, February 1948
Harris	The Judicial Power of the United States
Laski	The American Democracy
Munro	The Government of the United States

¹ 'Such courts with such functions is the most original, the most distinctive contribution to political science to be found in the constitution. It is even more. It is the cement which has fixed firm the whole federal structure.'

अमेरिका के राजनैतिक दल

‘दल प्रणाली, चाहे वह पूर्णरूप से भले के लिये हो, अथवा बुरे के लिये, स्वाधीन शासन के लिये अपरिहार्य है।’ —वव

लोकतन्त्र के लिये राजनैतिक दलों का अस्तित्व अपरिहार्य है। उनके अस्तित्व में लोकतन्त्र की दो अत्यन्त महत्वपूर्ण आवश्यकताओं की पूर्ति होती है। सबसे प्रथम, राजनैतिक दलों के अस्तित्व के कारण यह सम्भव होता है कि सामान्य हितों या न तो उन हितों के आधार पर अपनी शक्ति को संगठित करके उन हितों की साधना करने के लिये शासन की शक्ति को अपने हाथ में न। इसके अतिरिक्त राजनैतिक दलों के अस्तित्व के कारण ही यह सम्भव होता है कि कोई दल अथवा एक से अधिक दल मिलकर बहुमत के समयन के आधार पर देश के प्रशासन की कुशलता व उत्तरदायित्व के साथ चलाने का दायित्व ले। जमा मेकाइजर ने कहा है “दलों के बिना न तो सिद्धांतों का एकताबद्ध प्रकाशन ही सम्भव हो सकता है, न नीति का व्यवस्थित विकास हो सकता है और न मसदीय निर्वाचन के वधानिक साधन का अथवा अन्य किसी ऐसी मायता प्राप्त भस्था का नियमित प्रयोग सम्भव हो सकता है, जिसके द्वारा दल सत्ता प्राप्त करते और उसे प्रयोग रखते हैं।”¹ मयुक्त राज्य अमेरिका में भी राजनैतिक दल लोकतन्त्रात्मक ढंग से सरकार चलाने का कार्य करते हैं।

राजनैतिक दलों की उत्पत्ति

अमेरिका के संविधान निर्माताओं ने राजनैतिक दलों के विषय में कुछ नहीं कहा है। घस्तुत वे दलगत शासन में विश्वास नहीं करते थे। अधिकांश राज्यों के संविधानों में भी राजनैतिक दलों के विषय में कुछ नहीं कहा गया है। पर इससे यह नहीं समझा जाना चाहिये कि अमेरिका के संविधान निर्माता दलों के विषय में कुछ जानते ही नहीं थे। जिन जनताओं ने फिनाडेल्फिया सम्मेलन में भाग लिया था,

¹ ‘Without the parties there can be no unified statement of principles no orderly evolution of policy, no regular resort to the constitutional device of parliamentary elections nor of course any of the recognized institutions by means of which a party seeks to gain or to maintain power’ —Miesher

वस्तुतः उही में से कुछ लोग यह समझते थे कि जिस प्रकार के लोकतन्त्र की वे स्थापना करने जा रहे थे, उसमें राजनैतिक दलों का विकास होना अनिवार्य था। जैम्स मडीसन ने सन् १७८७ में कहा था कि "सम्य राष्‍ट्रों में भूमि सम्बन्धी हित, कला-वैशाल सम्बन्धी हित, व्यापार सम्बन्धी हित तथा अन्य अनेक कम महत्व के हितों के महित धन सम्बन्धी हित, जैसे अनेक हित आवश्यक रूप में उत्पन्न हो जाते हैं तथा विभिन्न विचारों व मतों के आधार पर उन्हें विभिन्न वर्गों में विभाजित कर देते हैं। इन त्रिविध व परस्पर विरोधी हितों का नियमन करना ही आधुनिक व्यवस्थापन का प्रमुख कार्य है तथा ऐसा करने में प्रशासन के साधारण व आवश्यक कार्यों के सम्पादन के लिये दल व मतभेद की भावना का प्रयोग होता ही है।" इसमें स्पष्ट है कि अमेरिका के संविधान के निर्माता दलों की उत्पत्ति की अनिवार्यता को समझते थे यद्यपि उन्होंने उसका लिये संविधान में कोई व्यवस्था नहीं की थी। इसलिये यह कोई आश्चर्य की बात नहीं है कि राष्ट्रपति वॉशिंगटन के शासनकाल के अन्त में ही राजनैतिक दल राष्ट्रीय स्तर पर प्रकट हो गये तथा तभी से वे प्रचार अपना कार्य करत आ रहे हैं। संविधान की व्यवस्था के बाहर राजनैतिक दल किस प्रकार पनपते हैं अमेरिका के राजनैतिक दलों का विकास इस बात का बड़ा अच्छा उदाहरण है।

आधुनिक जगत में एक दलीय प्रणाली, द्विदलीय प्रणाली तथा बहुदल प्रणाली सभी प्रकार की दल प्रणालियाँ विद्यमान हैं। फ्रांसीसी दलीय प्रणाली, नाज़ीवादी जर्मनी या साम्यवादी रूस में एक दलीय प्रणाली है पर वहाँ के शासन का रूप राजनैतिक हान की अपेक्षा एकाधिकारवादी (totalitarian) अधिक है। लाटिन के त्रिय फ्रांस अथवा पश्चिमी जर्मनी जहाँ बहुदलीय प्रणाली या इंग्लैंड तथा अमेरिका जहाँ द्विदलीय प्रणाली ही सबसे अधिक उपयुक्त दल प्रणाली है।

इस समय अमेरिका में दो शक्तिशाली राजनैतिक दल हैं, रिपब्लिकन (Republican) तथा डेमोक्रेट (Democrat)। दो दल सन् १७८७ से ही चले आ रहे हैं। उन समय एड्मंड राउल्फ (Edmund Rulph) के हाथ में था तथा दूसरे का नेतृत्व विलियम पैटर्सन (William Paterson) के हाथ में था। बीरे धीरे दोनों दल शक्ति प्राप्त करते गये तथा जब जफरसन राष्ट्रपति बने, हैमिल्टन ने एक शक्तिशाली विपक्षी सरकार का संगठन किया। पहला दल डेमोक्रेटिक रिपब्लिकन (Democratic Republicans) के नाम से प्रसिद्ध हुआ तथा दूसरा दल फ़ेडरलिस्ट्स

¹ "A landed interest, a manufacturing interest a mercantile interest, a monied interest with many lesser interests, grow up of necessity in civilized nations and divide them into classes actuated by different sentiments and views. The regulation of these various and interfering interests is the principal task of modern legislation and involves the spirit of party and faction in the necessary and ordinary operations of government

(Federalists) के नाम से प्रसिद्ध हुआ। बाद में फेडरलिस्ट्स दल में आन्तरिक दल-यन्त्री के कारण फूट पड़ गई और सन् १८२५ तक उसका अस्तित्व पूरी तरह से समाप्त हो गया। डेमोक्रेट्स भी दा दलों में विभक्त हो गये, जो नेशनल रिपब्लिकंस (National Republicans) तथा डेमोक्रेट्स (Democrats) कहलाये। सन् १८४१ में दास प्रथा की समाप्ति के प्रश्न को लेकर दा विचारधाराओं का उदय हुआ, जिनका प्रतिनिधित्व प्रमथ रिपब्लिकंस (Republicans) तथा डेमोक्रेट्स (Democrats) नामक दलों द्वारा हुआ। यही दल अपने मूल नामों के साथ तब से चल आ रहे हैं, यद्यपि जसा स्वाभाविक है उनकी नीति व उनके कार्यक्रमों में परिवर्तन होत आये हैं। अमेरिका में ये दोनों ही दल लगभग समान रूप में शक्तिशाली हैं और लाज्जत कभी एक के पक्ष में और कभी दूसरे के पक्ष में हाता रहता है।

द्विदलीय प्रणाली के उदय के कारण

अमेरिका में द्विदलीय प्रणाली के उदय के प्रमुख कारणों का विवेचन हम निम्न शीपकों में कर सकते हैं

पूर्व परम्परा व अनुभव—अमेरिका में द्विदलीय प्रणाली का उद्भव हुआ, इसका सबसे प्रमुख कारण परम्परा व पूर्व अनुभव रहा है। अपन इंगलिश पूर्वजा की सन्तान होने के कारण अमेरिका के लोग स्वभावतः विचार स्वातन्त्र्य के अभ्यस्त थे। अतः विचारों पर कोई दबाव न होने के कारण वहाँ के लिये यह स्वाभाविक था कि वहाँ एक दलीय प्रणाली का उद्भव न हो। इंगलण्ड की परम्परा के अनुसार वहाँ भी दलों का प्रादुर्भाव हुआ तथा जमा रहा हुआ, यहाँ भी प्रमुखतः दो ही दल राजनतिक मंच पर रहे। अतः प्रारम्भ में यहाँ भी इंगलण्ड की तरह ही दलों का निर्माण आर्थिक दृष्टि की अपक्षा राजनतिक दृष्टि से अधिक हुआ, पर अब इंगलण्ड की तरह यहाँ भी दलों के निर्माण के मूल में आर्थिक मायताय काम करने लगी है। पर सदा ही प्रमुख राजनतिक दलों की संख्या दो ही रही है। राज्य अधिक शक्तिशाली होना चाहिये या केन्द्र, इस राजनतिक प्रश्न को लेकर यद्यपि प्रारम्भ में डेमोक्रेटिक रिपब्लिकंस तथा फेडरलिस्ट दलों का निर्माण हुआ था, पर बाद में नेशनल रिपब्लिकंस व डेमोक्रेट्स अथवा रिपब्लिकंस व डेमोक्रेट्स के रूप में नामों का जो रूपान्तर हुआ है, उसके मूल में आर्थिक व सामाजिक मायताय भी प्रमुख हैं। देश के वर्तमान द्विदलीय विभाजन के मूल में जहाँ यह आधार है कि केन्द्र अधिक शक्तिशाली होना चाहिये या राज्य वहाँ उसके मूल में यह बात अवश्य है कि भूमि पर निभर जनता के वग के हितों की साधना प्रमुख होनी चाहिये या व्यापारी वग के हितों की साधना प्रमुख होनी चाहिये। इस प्रकार हम देखते हैं कि पूर्व परम्परा व पूर्व अनुभव नही अमेरिका की द्विदलीय प्रणाली के लिये उपयुक्त बना दिया है।

शासन प्रमुख के निर्वाचन की व्यवस्था—अमेरिका में लोकतन्त्रीय शासन का जो रूप है तथा वहाँ के शासन प्रमुख के निर्वाचन की जो विधि है, उसके कारण भा वहाँ द्विदलीय प्रणाली का आविर्भाव हुआ है। अमेरिका में शासन प्रमुख का निर्वाचन

जनता द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन पद्धति से होता है। यदि वहाँ फ्रांस की तरह बहुदलीय प्रणाली का अस्तित्व हो, तो शासन के अध्यक्ष के निर्वाचन के समय वहाँ सय दलों के प्रत्याक्षियों की भीड़ लग जाय तथा उसका निर्वाचन एक कठिन समस्या बन जाय, क्योंकि जनसाधारण के लिये आकर प्रत्याक्षियों में छोट-छोटी सम्भवता है। शासन के अध्यक्ष का चुनाव चूँकि साधारण जनता को प्रत्यक्ष रूप से करना होता है, यह आवश्यक है कि उसके समय विरूप इतना कम हो कि वह सरलता से उनमें से चयन कर सके। अतः इस कारण भी यही स्वाभाविक है कि अमेरिका में दो राजनैतिक दल हैं जो अपना अपना विरूप जनता के सामने रख कर उससे उसका मत मांगते हैं।

एकसदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र—निर्वाचन की व्यवस्था अमेरिका में ऐसी है कि वहाँ निर्वाचन क्षेत्र एकसदस्यीय है। वहाँ निर्वाचन क्षेत्रों के एकसदस्यीय होने के कारण भी द्विदलीय प्रणाली को प्रवृत्ति मिलती है। एकसदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र की पद्धति में यदि अधिक राजनैतिक दल पृथक् पृथक् चुनाव के मतदान में हों, तो मतों का विभाजन इतना अधिक हो जायगा कि किसी भी सदस्य के निर्वाचन के विषय में कोई भी दल पहने में विश्वास नहीं हो सकता। अतः चयन की दशा को कोई भी दल पसंद नहीं करता, अतः सभी यह अधिक पसंद करते हैं कि दो दल हों, जो अपना-अपना प्रत्याक्षी जनता के समक्ष रख और जनता के समझने के आधार पर किसी एक के निर्वाचन की पराजित जाय सके। इस प्रकार हम देखते हैं कि एकसदस्यीय निर्वाचन क्षेत्रों का अस्तित्व भी द्विदलीय प्रणाली के अस्तित्व को प्रोत्साहित करता है।

द्विदलीय प्रणाली के उदय के परिणाम

अमेरिका में द्विदलीय प्रणाली के होने का परिणाम यह होता है कि वहाँ दो दलों में से एक का बहुमत साधारणतः हो जाता है यद्यपि कभी-कभी यह भी हो जाता है, कि राष्ट्रपति के निर्वाचन में एक व कांग्रेस के निर्वाचन में दूसरा दल विजयी हो जाता है। फिर भी ऐसा बहुत कम होता है। सन् १८४८ के बाद से केवल १९२६ में ऐसा हुआ कि राष्ट्रपति के निर्वाचन में रिपब्लिकन दल की विजय हुई तथा कांग्रेस के दोनों सदनों पर डेमोक्रेट दल का नियंत्रण रहा। १७८९ से १९४९ तक के १७० वर्षों में से ६७ वर्षों में राष्ट्रपति पद व कांग्रेस के दोनों सदनों पर एक ही दल का आधिपत्य रहा है। इस प्रकार हम देखते हैं कि द्विदलीय प्रणाली के कारण यह सम्भव हो जाता है कि दो दलों में से एक का बहुमत हो जाय और वह बहुमत दल राष्ट्रपति पद व कांग्रेस के दोनों सदनों पर नियंत्रण कर सके।

द्विदलीय प्रणाली के अस्तित्व का दूसरा सुपरिणाम यह होता है कि दोनों दलों के शक्तिशाली होने के कारण दोनों में स्वस्थ राजनैतिक प्रतियोगिता चलती है और दोनों ही दल अधिक से अधिक लोककल्याण का कार्य करने के लिये बाध्य रहते हैं।

जो दल बहुमत के समयन के वाग्ण सत्ताह्व हा जाता है, उसे यह ध्यान रखना पड़ता है कि अपने काय प्रम द्वारा वह अधिक से अधिक लोक-कल्याण कर सक, अ यथा उसे यह भय रहता है कि दूसरा प्रतियोगी दल जनता के बहुमत का समयन प्राप्त कर लेगा और उसकी सत्ता छिन जायेगी। यही कारण है कि अमेरिका क राजनैतिक दला के कायप्रम व उनकी नीतियों मे कोई महत्वपूर्ण अन्तर नहीं पाया जाता और मतभेदपूर्ण मामला म उनकी नीति प्राय एक सी ही रहती है, यद्यपि इससे यह तात्पर्य नहीं है कि दोनों दल मय प्रकार मे एक से हैं।

राजनैतिक दलों की विशेषतायें

गलण्ड को भी दा ही राजनैतिक दला का देश कहा जाता है और वहाँ भी राजनैतिक मंच पर प्राय दो ही दल प्रमुख रहत हैं, पर वहाँ के राजनैतिक दला से अमेरिका के राजनैतिक दल भिन्न ह। अमेरिका के राजनैतिक दला की अपनी अलग विद्येपताय हैं, जिनका विवेचन निम्न प्रकार किया जा सकता है

विचारधारा सम्बन्धी आधारभूत अन्तरो का अभाव—अमेरिका के राजनैतिक दलों की पहली विद्येपता यह है कि वहाँ के दला मे विचार सम्बन्धी आधारभूत भिन्नता नहीं है। जसा प्रागा न कहा है "अमेरिका के राजनैतिक दला के नाम ऐसे ह, जिनम अमेरिका के सभी राजनैतिक विचारों का व्यापकता छिपी हुई है और यदि किसी एक दल को एक दम अलग किया जाय, तो उसम कोई ऐसी विचारधारा नहीं मिलती, जो उसके बाद के दल मे न पाई जाय और उस विचारधारा का महत्व बाद के दल म उस दल से अधिक नहीं होगा, जो समाप्त हाता है।¹ हरमन फाइनर ने भी अमेरिका के दला के विषय म ऐसे ही विचार व्यक्त किये ह। वेयड ने तो इस सम्बन्ध म यहाँ तक कहा है कि वहाँ के मतदाताओं की दशा उन निर्जीव प्राणियों जसी होती है, जो खाली शब्दों के लिये मतदान करत हैं।² पर इसमे यह नहीं समझा जाना चाहिये कि दलों क कोई निश्चित सिद्धांत ही नहीं है। सिद्धांतों के गम्भीर मतभेदों के न होत हुए भी दोनों दला के निश्चित राजनैतिक सिद्धांत व निश्चित राजनैतिक काय प्रम रहत हैं, जिनक अनुसार वे काय करते हैं तथा जिनके अनुसार उनके नेता दल के झंडे के नीचे एक होते हैं। औस्टिन फफ० सैंडहानल्ड का मत इस सम्बन्ध म यह है कि "अमेरिकन दला

1 'The American parties are names which conceal all the range of potent American political opinion and if one party were suddenly to be distinguished there is no shade of opinion in it which could not be represented in the surviving party and the weight of that opinion will not be much greater than in the vanished congries' —Brogan

2 According to Beard voters in America are like phantoms voting for empty words' because they vote for candidates of parties which are different only in names and are substantially identical in their intentions and aspirations

के नेता भौतिक उन्नति के लिये सम्मिलित प्रयास करने के लिये भले ही एक न हो, पर पद की राशा तथा सरक्षण के वचन से वे एक मूत्र में अवश्य बँधे रहते हैं।¹

वर्गीय स्वरूप—अमेरिका के राजनतिक दल की एक अत्यंत विशेषता यह है कि उनका निर्माण नीति की विभिन्नता के आधार पर न होकर वर्ग हित की साधना के आधार पर हुआ है। वहाँ के दल न तो राजनतिक मनभेदों पर आधारित हैं, न जाति अथवा धर्म सम्बन्धी मनभेदों पर आधारित हैं। वे वस्तुतः विविध वर्गों के आर्थिक हितों की विविधता पर आधारित हैं। यही कारण है कि ग्रेड का हम उनके सम्बन्ध में यह कहते हुए पाते हैं कि 'गिद्धातः' नाम के रूप की अपेक्षा व्यक्तिगत तथा दलीय प्रश्नों के कारण अधिक, अमेरिका के दलों का निर्माण हुआ है।² वस्तुतः जिसे दलगत राजनीति कहा जाता है उसे अमेरिका के नाम अधिक पसंद नहीं करते। वे दलगत राजनीति का एक दूषण मानते हैं और उसमें भाग लेने वाले राजनीतिज्ञों को भी ईमानदार नहीं समझते। यही कारण है वहाँ के राजनतिक दलों के निर्माण का आधार दलगत राजनीति न होकर विभिन्न वर्गों के आर्थिक हितों की साधना रहा है।

राजनतिक दलों का संगठन

अमेरिका के राजनतिक दलों का संगठन अत्यंत सुव्यवस्थित है। केन्द्र व राज्य दोनों ही स्तरों पर उनका संगठन है, जिसकी चार दशाइयों के द्वारा वे अपना कार्य करते हैं। यहाँ हम अपना कार्य केवल केन्द्रीय संगठन के वर्णन तक ही सीमित रखेंगे।

राष्ट्रीय सम्मेलन—केन्द्रीय स्तर की एक सम्मेलन राष्ट्रीय सम्मेलन (National Convention) बोली जाती है। इसके सदस्यों की संख्या लगभग बारह सौ से चौदह सौ सदस्यों तक होती है। यह सम्मेलन प्रत्येक चौथे वर्ष होता है और उसमें अपने दल की ओर से राष्ट्रपति व उपराष्ट्रपति पद के प्रत्याशियों का चयन करता है। यह दल की नीति का निर्धारण भी करता है। कांग्रेस की सदस्यता के प्रत्याशियों के विषय में यह सम्मेलन कुछ भी नहीं करता और न यह कांग्रेस के सदस्यों का इस बात के लिये वाध्य ही कर सकता है कि वे दल के कार्यक्रम का समर्थन करें।

राष्ट्रीय समिति—राष्ट्रीय सम्मेलन प्रत्येक चौथे वर्ष होता है। अतः दल का संचालन वस्तुतः राष्ट्रीय समिति (National Committee) नाम की समिति द्वारा किया जाता है। डेमोक्रेटिक पक्ष की राष्ट्रीय समिति में १०८ सदस्य होते हैं। प्रत्येक राज्य

¹ Their leaders may not be united for promoting their joint end and favour for the material interest but they are held together by the hope of office and the promise of patronage —Beard

² Personalities and issues of parties rather than the principles and forms of government constitute the staple of American politics' —Beard

व क्षेत्र का एक पुरुष व एक स्त्री इसके सदस्य होते हैं। रिपब्लिकन दल ने सन् १८५२ में प्रत्येक राज्य से एक तीसरा सदस्य और बढ़ा लिया था, जो वहाँ के रिपब्लिकन दल का अध्यक्ष होता था। उसे तभी समिति का सदस्य होना था, जब राज्य का मत रिपब्लिकन दल के राष्ट्रपति पद के प्रत्याशी को प्राप्त हो और कांग्रेस में उसके प्रतिनिधि मण्डल के रिपब्लिकन बहुमत के कारण रिपब्लिकन दल का गवर्नर हो। सन् १८५८ में इस प्रणाली से रिपब्लिकन दल की राष्ट्रीय समिति १४७ सदस्यों की बनी थी। राष्ट्रीय समिति का कार्य व्यवहार में दल का संचालन करना नहीं है और न व्यवहार में यह नीति निर्धारण का ही कार्य करती है। उसका व्यावहारिक कार्य केवल इतना है कि अध्यक्ष द्वारा रखे जाने वाले प्रस्तावों का पुष्टिकरण कर दे। राष्ट्रीय समिति के सदस्यगण अपने अपने राज्यों में अवश्य प्रभाव रखते हैं।

राष्ट्रीय अध्यक्ष—राष्ट्रीय संगठन की एक अथवा इकाई राष्ट्रीय अध्यक्ष (National Chairman) होता है, जो राष्ट्रीय समिति द्वारा राष्ट्रपति व उपराष्ट्रपति पद के प्रत्याशियों के निर्वाचन के बाद प्रत्येक चार वर्ष बाद चुना जाता है। व्यवहार में यह वही व्यक्ति होता है जिस राष्ट्रपति चाहता है। समिति तो केवल राष्ट्रपति द्वारा प्रस्तावित व्यक्ति के नाम का पुष्टिकरण मात्र करती है। अध्यक्ष का पहला कार्य राष्ट्रपति पद के निर्वाचन के अभियान का संचालन करना होता है। वह दल के, राज्य के व क्षेत्रों के संगठनों के सम्पर्क में रहता है। अब अध्यक्ष की शक्ति व्यवहार में कम होती जा रही है। अजबन्ट के कायनाल में फैरले (Farley) ने लगातार आठ वर्ष तक डेमोक्रेटिक दल के राष्ट्रीय अध्यक्ष पद पर कार्य किया था और इस पद का जो महत्व उसके कायनाल में रहा, वसा उसके बाद बड़ाचित् कभी नहीं रह सका है।

राष्ट्रीय समिति सचिवालय—संगठन के कार्य का वास्तविक संचालन उन व्यक्तियों की बुद्धिमत्ता पर निर्भर करता है, जो राष्ट्रीय समिति के सचिवालय में लगे होते हैं। प्रत्येक दल के सचिवालय का संगठन भिन्न भिन्न है। इसका कार्य भी अनेक प्रकार का है। चुनावों की ओर में लिये जाने वाले भाषणों की तैयारी करना, दल के धन का एकत्रण करना, उसका हिसाब रखना, राज नीति के चर्चाव उतार पर ध्यान रखना स्थानीय व राज्य के दलीय संगठनों से पत्र-व्यवहार करना आदि, सब उसके कार्यों में ही सम्मिलित हैं।

राजनैतिक दलों का प्रिया कलाप

अब दंगा की तरह अमेरिका के राजनैतिक दलों में भी लाक्षणिक के सामान्य व उनके मध्य संचालन में सहायता की है। उद्योग भी अब दंगा की तरह यह महापना दलीय विचारधारा व कार्यक्रम के प्रचार द्वारा, लोकमत का निर्माण करना, मवनाधारण का, विचारण व गवर्नर के कार्यों में भाग लेने के लिये प्रोत्साहित कार्य जाता है। राजनीति की राता में अद्वयत कराके तथा राष्ट्र की समस्याओं के विधि पट्टुआ का जनता के सामने रखे की है। सत्तापद दल यदि गायर के दायित्व का

संभाल कर राष्ट्र की बहुमूल्य सेवा करता है तो विपक्षी दल सरकार के कार्यों की स्वस्थ आलोचना करके देश की सेवा करता है। इसमें सन्देह नहीं कि इन आदर्शों की पूरी पूर्ति नहीं होने पाती तथा सिद्धान्त व व्यवहार में सदा अंतर रहता है, फिर भी जिन परिस्थितियों के अंतर्गत अमेरिका के राजनैतिक दल काम करते हैं, उनके अनुसार उनका कार्य सराहनीय ही कहा जा सकता है।

अमेरिका की दल प्रणाली का मूल्यांकन

अमेरिका की दल प्रणाली की प्रशंसा व आलोचना दोनों ही की जाती हैं। उसका सही मूल्यांकन करने के लिये यह आवश्यक है कि उसकी प्रशंसा व आलोचना के आधारों पर दृष्टिपात कर लिया जाय। जिन आधारों पर उसकी आलोचना की जाती है वे निम्न प्रकार हैं

दलों का विकेंद्रीकृत रूप—गृहता आधार जिसे लेकर अमेरिका की दल प्रणाली की आलोचना की जाती है, उसका विकेंद्रीकृत रूप है। अमेरिका के दलों का संगठन बड़ा ढीला है। उनके स्थानीय राज्यों के और केंद्रों के संगठनों में वह सामंजस्य नहीं है जो एक सुमगठित संगठन में होना चाहिये। इसका परिणाम यह होता है कि दल सामन को जनता के प्रति उत्तरदायी बनाने के अपने मुख्य कार्य का ही सम्पादन नहीं करते। मनु १९५० में अमेरिका के राजनीति शास्त्र मंड (American Political Science Association) की जाँच में नियुक्त की हुई समिति ने ऐसा ही विचार व्यक्त किया है और कहा है कि ऐतिहासिक व अन्य कारणों से अमेरिका की द्विदलीय व्यवस्था की कार्यप्रणाली राज्यों के व स्थानीय संगठनों के एस डील तक जसी है, जिसका न कोई राष्ट्रीय संगठन है और जिसमें न कोई राष्ट्रीय सामंजस्य है। परिणामस्वरूप कोई भी प्रमुख दल जा मत्तारुद्ध होता है, व्यवस्थापिका व कार्यपालिका के अपने सदस्यों का एसी सरकार का रूप में मर्गठित नहीं कर पाता, जो दलीय कार्यक्रम से बँधी हुई हो। मतदान के समय का दलीय दायित्व भी समाप्त होता जाता है। यह एक अत्यंत गम्भीर मामला है, क्योंकि इससे अमेरिका के लोकतंत्र की आत्मा पर ही कुप्रभाव पड़ता है। इसके अतिरिक्त उस युग में जब व्यवस्थित कार्यक्रम के आधार पर गुलभायी जाने वाली समस्याओं को ठुनडो ठुनडो में हल करना राष्ट्र की सुरक्षा के हित में नहीं है। उसके कारण स्तराष्ट्र व परराष्ट्र सम्बन्धी गम्भीर समस्याएँ भी उपस्थित हो जाती हैं।¹ इस सबको देखते हुए समिति ने यह सुझाव दिया था कि दलों में संगठन का केन्द्रीयकरण होना चाहिये, जिसमें वे दलीय कार्यक्रम को सुचारु रूप से चलायित कर सकें।

¹ "Historical and other factors have caused the American two party system to operate as two loose associations of state and local organizations with very little of national machinery and very little national cohesion. As a result either major party, when

दल परस्ती—अमेरिका की दल प्रणाली का एक अन्य दूषण वह प्रथा है जिसे 'स्पोइल सिस्टम' (Spoil System) कहा जाता है। दलीय सम्बन्धों के कारण ही अमेरिका में यह दल परस्ती की प्रथा चल पड़ी है। इसके अन्तर्गत प्रत्येक नया राष्ट्रपति पद ग्रहण करने के बाद अपने दल के लोगों का राजकीय पदों पर नियुक्त करता है। इसका परिणाम यह होता है कि प्रत्येक नया राष्ट्रपति के पदार्पण होने पर पुराने राष्ट्रपति के समय के व्यक्ति पदमुक्त कर दिये जाते हैं और नया राष्ट्रपति के वृत्तांत के लोग पदों पर नियुक्त किये जाते हैं। चूंकि ये नियुक्तियाँ योग्यता के आधार पर नहीं होकर दलीय सम्बन्धों के आधार पर होती हैं, अतः उसके कारण शासन की कुशलता का ह्रास होता है। प्रशासन के पदों के अधिकारी प्रशासकों की कुशलता की दृष्टि से कार्य नहीं करके दलीय सम्बन्धों के निर्वाह की दृष्टि से कार्य करते हैं। अतः यह स्वाभाविक है कि लोक सेवा के सदस्यों में अनतिवृत्ता फैलती है और उसका स्तर गिरता है तथा प्रशासन का संचालन राष्ट्र के हितों को ध्यान में रखकर नहीं किया जाता बल्कि उसका संचालन दलीय हितों की साधना की दृष्टि से किया जाता है।

दल प्रणाली के पक्ष में—फिर भी उक्त आलोचना से हमें यह नहीं समझना चाहिये कि अमेरिका की दल प्रणाली किसी काम की ही नहीं है। अमेरिका की दल प्रणाली के पक्ष में निम्न बातें ध्यान देने योग्य हैं

१. अमेरिका की दल प्रणाली की एक विशेषता यह है कि वहाँ के दल अधिकांश समझौतों की भावना से काम करते हैं और उनकी यह भावना आधुनिक युग के लिये अत्यन्त ही अनुकूल है। आधुनिक युग में समाज का जसा सङ्गठन है, उसमें समाज के विविध वर्गों के हित विविध प्रकार के होते हैं। लोकतन्त्र का कार्य है कि वह समझौतों की भावना से प्रेरित होकर उन विविध हितों में सामंजस्य बसाये रखे। चूंकि राजनैतिक दल लोकतन्त्र के प्रभावों के माध्यम होते हैं अतः उनके लिये यह अपरिहार्य है कि वे समझौतों की भावना से कार्य करें। जसा हैरिंग ने कहा है "प्लीब गामन की सफलता इसी में है कि परस्पर विरोधी हितों का काम करने में और

in power is ill equipped to organize its members in the legislative and the executive branches into a government held together and guided by the party programme. Party responsibility at the polls thus tends to vanish. This is a very serious matter for it affects the very heart beat of American democracy. It also poses grave problems of domestic and foreign policy in an era, when it is no longer safe for the nation to deal piecemeal with issues that can be disposed of only on the basis of coherent programmes."

—American Political Science Association Committee on Political Parties

समपक्षीय वर्गों का सहयोगशील बनाने में अपने को योग्य सिद्ध कर सके।¹ अमेरिका के राजनतिक दल धूर्ति समझौते की भावना से काम करते हैं, वे विविध वर्गों के परस्पर विरोधी हितों में सामंजस्य अधिक अच्छी तरह से बनाये रख सकते हैं।

२ अमेरिका की दल प्रणाली में स्थानीय हितों को भी उचित महत्व प्रदान किया जाता है। यही कारण है कि वहाँ के दलों के संगठन का रूप केन्द्रीयकरण का न होकर विकेन्द्रीयकरण का है। वहाँ के दलों का विकेन्द्रीकृत संगठन उसकी शक्ति को बढ़ाने वाला है, उसे कम करने वाला नहीं है, क्योंकि वे स्थानीय व राष्ट्रीय हितों के विषय में समझौते से काम करते हैं और इस कारण दलों का संगठन स्वतः पक्का बना रहता है।

इस प्रकार हम कह सकते हैं कि अमेरिका में द्विदलीय प्रणाली सफलतापूर्वक काम कर रही है। यही कारण है कि मुनरो को हम यह कहते हुये पात है कि "जब द्विदलीय प्रणाली ठीक ढंग से कार्य कर रही है, तो तीसरे या चौथे दल की कोई आवश्यकता नहीं है।"²

इंग्लण्ड की दल प्रणाली से तुलना

जसा फॉबिन ने कहा है "संयुक्त राज्य अमेरिका के राजनतिक दल उद्देश्य व रूप की दृष्टि से इंग्लण्ड तथा अधिकांश अन्य देशों से भिन्न हैं।"³ अमेरिका में इंग्लण्ड की दल प्रणाली में निम्न प्रमुख अन्तर पाये जाते हैं

१ अमेरिका में इंग्लण्ड की तरह दलीय उत्तरदायित्व नहीं है। इंग्लण्ड में शासन का जहाँ बहुमत दल के प्रति उत्तरदायी होना पड़ता है, अमेरिका में शासन को किसी भी दल के प्रति प्रत्यक्ष रूप से उत्तरदायी नहीं होना पड़ता। अमेरिका में ऐसा इसलिए नहीं है कि वहाँ शासन का रूप अध्यक्षीय (Presidential) है, जिसमें शासन के अध्यक्ष राष्ट्रपति को अपने कार्यों के लिये कांग्रेस के प्रति उत्तरदायी नहीं होना पड़ना।

२ इंग्लण्ड में मंत्रिमण्डल बहुमत दल में से बनता है और वह दल उस पर नियंत्रण रखता है। अमेरिका में ऐसा बात नहीं है। वहाँ मंत्रिमण्डल राष्ट्रपति की परामर्शदात्री समिति मात्र जानती है और उस पर कांग्रेस का कोई नियंत्रण नहीं होता।

¹ The accomplishment of party government lies in the demonstrated ability for reducing warring interests and conflicting classes to cooperative terms
—Herring

² When two party system is functioning properly there is no need for a third party or a fourth party
—Munro

³ The political parties in the United States of America essentially differ in their aims and character from those in England and most other countries
—Cowell

३ इंग्लैण्ड में दलों में मद्दातिक मतभेद होते हैं, जबकि अमेरिका में वर्गीय व आर्थिक मतभेद होने हैं ।

४ अमेरिका में उस रूप में दोनों की ओर से किसी राजकीय नीति का निर्धारण नहीं होता, जिस रूप में वह इंग्लैण्ड में होता है ।

SELECT READINGS

Austin F McDonald	American State Government and Administration
Beard	American Government and Politics
Brogan	The American Political System
Bryce	The American Commonwealth Committee on Political Parties in American Political Science Review Supplement XLIV (September 1950)
Herring	The Politics of Democracy
Munro	The Government of the United States

अमेरिका के राज्यों का शासन

‘राज्य अब भी वे धुरियाँ हैं जिनके आसपास अमेरिका का सम्पूर्ण राज नीति चक्र घूमता है ।’
—मुनरो

अमेरिका के सच के निर्माण की प्रक्रिया के प्रणम में जसा दशाया जा चुका है, सच के निर्माण के पहले से ही राज्यों के अपने अपने पृथक् अस्तित्व व उनके पृथक् पृथक् सविधान थे। सच में सम्मिलित होने के बाद भी वहाँ के राज्य अपने-अपने पृथक् अस्तित्व के प्रति सजग हैं। उनके शासन के रूप के विषय में भी थोड़ा जान लेना आवश्यक है।

राज्यों के सविधान

अमेरिका के सभी राज्यों के अपने अपने सविधान हैं, जो मोटे रूप से एक से होत हुए भी, विवरण की बात में परस्पर भिन्न हैं। अमेरिका के राज्यों के सविधान की यह बात हमारे यहाँ के राज्यों के सविधानों की स्थिति के विरुद्ध है, क्योंकि हमारे राज्यों के सविधान प्रायः एक से हैं और वे सब भी भारत के सविधान के अभिन्न अंग हैं। फिर भी अमेरिका के राज्यों के प्रायः सभी सविधानों में निम्न मुख्य विशेषताएँ पाई जाती हैं

१ प्रायः सभी सविधानों में एक अधिकार पत्र की व्यवस्था है, जिसमें कुछ नागरिक अधिकारों व स्वतन्त्रताओं की सुरक्षा की गई है।

२ प्रायः सभी सविधानों में शासन के ढाँचे की रूपरेखा दी गई है तथा व्यवस्थापक, कार्यपालक व न्यायपालक अंगों की व्यवस्था की गई है।

३ प्रायः सभी सविधानों में राज्य की शक्तियों व दायित्वों का वणन किया गया है।

४ स्थानीय शासन की व्यवस्था भी सभी सविधानों में दी गई है।

५ प्रायः सभी सविधानों में एक धारा इस उद्देश्य की भी दी गई है कि सविधान में संशोधन कैसे किया जायगा।

व्यवस्थापिका

जहाँ तक राज्यों के व्यवस्थापक अंग का प्रश्न है, एक दो राज्यों का छोड़कर अधिकांश राज्यों में द्विसदनीय व्यवस्थापिका है। व्यवस्थापिका के नाम विविध राज्यों

में विविध प्रकार के हैं। कहीं वह व्यवस्थापिका (Legislature) कहलाती है, तो कहीं वह साधारण सभा (General Assembly) तथा कहीं साधारण अधिवेशन (General Court) कहलाती है। सब राज्यों में ऊपरी सदन सीनेट ही कहे जाते हैं, पर नीचे के सदन कहीं प्रतिनिधि सदन (House of Representatives) के नाम से, कहीं सभा (Assembly) के नाम से, कहीं प्रतिनिधि सभा (House of Delegates) तथा कहीं साधारण सभा (General Assembly) के नाम से पुकारे जाते हैं।

सीनेट नीचे के सदन में छोटी होती है। साधारणतः इसमें नीचे के सदन के सदस्यों के एक तिहाई व्यक्ति सदस्य होते हैं। सीनेट की सदस्यता वहाँ ६ से लेकर ६७ सदस्यों तक की है, जिसका औसत ३७ सदस्यों का आता है। नीचे के सदन की सदस्य संख्या अधिक होती है। वह ३५ से लेकर ८०० तक है, जिसका औसत १२० आता है।

शक्तियों की दृष्टि से दोनों सदन समानपदी व समान अधिकार वाले हैं। जैसी परम्परा है कानून निर्माण के क्षेत्र में वित्त विधेयकों का प्रस्तुतीकरण केवल नीचे के सदन में ही हो सकता है। पर सीनेट को वित्त विधेयकों को जिस हद तक वे चाहें परिवर्तित व मशौधित करने का अधिकार है। राज्यपाल द्वारा की गई नियुक्तियों का पुष्टिकरण करने का भी अधिकार सीनेट को है। राज्यपाल या अन्य उच्च अधिकारियों पर महाभियोग चलाने के अधिकारी दोनों सदन सम्मिलित रूप में हैं। नीचे का सदन महाभियोग लगाना है और ऊपर का सदन न्यायालय के रूप में उसकी सुनवाई करता और उसका निर्णय देता है।

कायपालिका

राज्यपाल

राजकीय शक्ति के मन्थन प्रयोग का कटु अनुभव अमेरिका के उपनिवेशों को काफी हो चुका था। अतः यह स्वाभाविक था कि उनकी जनता कायपालक शक्ति के प्रति कठोर रविया अपनाय। यही कारण है कि राज्यों के संविधानों में जहाँ कायपालक शक्ति की व्यवस्था की गई थी, वहाँ इस बात की भी व्यवस्था की गई थी कि वह कम से कम रहे। पर कायपालिका को अत्यधिक अशक्त बनाये रखने की यह नीति सन् १९०० के बाद से कम हो चली है तथा अविभाजित राज्यों में अब उन परिपन्थी व आयोगों को समाप्त करने की प्रवृत्ति चल पड़ी है जो उसकी शक्ति पर अक्रान्त रखते थे। उन परिपदा व आयोगों के स्थान पर अब विविध विभागों की स्थापना कर दी गई है और उनके अध्यक्ष गवर्नर द्वारा ही नियुक्त किये जाते और उसी व प्रति उत्तरदायी होते हैं। विभागों की स्थापना के साथ ही साथ कायपालिका के प्रमुख राज्यपाल का ही राज्य के बजट बनाने का दायित्व भी सौंप दिया गया है तथा वही बजट का बनावट कर व्यवस्थापिका के समक्ष उसकी स्वीकृति के लिये रखता है। इस दायित्व के कारण राज्यपाल की शक्ति और भी बढ़ गई है क्योंकि अपने वित्त विभाग

के द्वारा वह राज्य के वित्त पर नियंत्रण करके प्रशासन के सभी पहलुओं पर अपना नियंत्रण रख सकता है।

राज्यपाल की योग्यता के विषय में व्यवस्था यह है कि उसके पद के प्रत्याशी को कम से कम ३० वर्ष की आयु का होना चाहिये, उसे संयुक्त राज्य अमेरिका का नागरिक होना चाहिये और उसे एक निश्चित अवधि में राज्य में रहना हुआ होना चाहिये।

राज्यपाल की नियुक्ति नहीं होती, वरन् वह निर्वाचन के परिणामस्वरूप पदासीन होता है। प्रायः सभी राज्यों में वह प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा मतदाताओं के बहुमत के द्वारा चुना जाता है। समान सत्ता की प्राप्ति की दृष्टि से अन्तिम निम्न राज्य की व्यवस्था पक्का करती है।

राज्यपाल का कार्यकाल पृथक् पृथक् राज्यों में भिन्न भिन्न है, जो दो से चार वर्ष तक का है। कुछ राज्यों में कुछ निश्चित कार्यकालों के पश्चात् उसी व्यक्ति के राज्यपाल पद के लिये प्रत्याशी बनने पर रोक है। राज्यपालों को एक निश्चित वेतन मिलता है जो अमेरिका के स्तर के देराते हुए कुछ कम सा है। कुछ समय पहले जब हिमाचल लगाया गया था, तो पता चला था कि गवर्नरों का औसत वेतन ८००० डॉलर वार्षिक था और यह ऐसी आय है, जिससे अधिक एक सकल किसान अथवा एक अच्छा वकील पढ़ा कर सकता है।

राज्यपाल की पदमुक्ति केवल महाभियोग (impeachment) द्वारा हो सकती है। नीचे का सदन महाभियोग लगाता है और ऊपर या सदन महाभियोग की सुनवाई करता है। कभी कभी महाभियोग की सुनवाई के समय सर्वोच्च न्यायालय का प्रमुख न्यायाधीश ऊपरी सदन का सभापतित्व करता है। पर महाभियोग का प्रयोग अभी तक अधिक नहीं किया गया है, यद्यपि उसकी प्रक्रिया काफी पेचीदमीपूर्ण होती है। कुछ राज्यों में राज्यपाल की वापसी (recall) की भी व्यवस्था है। इस व्यवस्था के अन्तर्गत यदि कुछ निश्चित संख्या में मतदाता प्रार्थना करें, तो किसी राज्यपाल का समय में पहले पद से हटाये जाने के विषय में मत संग्रह किया जा सकता है। राज्यपाल का पद यदि खाली रहता है, तो उपराज्यपाल (Lieutenant Governor) उसके पद का कार्य करता है। यदि उप राज्यपाल नहीं होता, तो गीनट या अध्यक्ष अथवा नीचे के सदन का अध्यक्ष राज्यपाल पद का कार्यभार संभालता है।

राज्यपाल की शक्तियाँ विविध प्रकार की हैं जिनका निबन्धन हम निम्न प्रकार कर सकते हैं

१. नियुक्ति सम्बन्धी शक्तियाँ—राजकीय नियुक्तियों के सम्बन्ध में राज्यपाल का बड़ी व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं यद्यपि उनकी व्यापकता नियमित नियुक्ति प्रणाली के प्रचलन में काफी कम हो गई है। अटोर्नी जनरल (Attorney General) कंट्रोलर (Controllors), ऑडिटर (Auditors) व सुपरिण्टेंडेंट (Superintendent

ents) आदि की नियुक्ति राज्यपाल ही करता है, यद्यपि इन नियुक्तियों का पुष्टिकरण राज्य की सीनेट द्वारा किया जाता है।

२ व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्तियाँ व्यवस्थापन के सम्बन्ध में राज्यपाल को अधिकार है कि (१) वह व्यवस्थापिका की विधेय बँठकों बुला सके, (२) नीति तथा कानून निर्माण के विषय में अपना मिपारिषों भेज सके, तथा (३) अपने विवेक के अनुसार विधेयको को अस्वीकृत कर सके। इसके अतिरिक्त राज्यपाल व्यवस्थापिका में भाषण भी दे सकता है जो रेडियो सुविधा के कारण देग में घर घर में पहुँच जाता है।

राज्यपाल की सैनिक शक्तियाँ—राज्यपाल की सैनिक शक्तियाँ अब पहले जैसी अधिक नहीं रह गई हैं क्योंकि रक्षा का विषय अब सघीय हो गया है। फिर भी उन राष्ट्रीय सरक्षकों (Home Guards) पर उसका नियन्त्रण रहता है, जिन्हें आपात काल में नियमित सैनिक कार्य करने के लिये बुलाया जा सकता है। इसी प्रकार उस आंतरिक सेना (Militia) पर भी उसका नियन्त्रण रहता है, जिसे आंतरिक अव्यवस्था के समय कार्य पर लगाया जाता है। हड़ताल आदि के समय भी राज्यपाल राज्य की सेना का प्रयोग शान्ति व व्यवस्था की स्थापना के लिये कर सकता है। अपने सैनिक कार्यों में राज्यपाल की सहायता उसका एडजुटेंट जनरल (Adjutant General) व उसके अधीन कमबारी भी करते हैं।

राज्यपाल की न्यायपालक शक्तियाँ—न्याय के क्षेत्र में राज्यपाल को क्षमादान आदि देने का अधिकार है। यह अधिकार उसे इसलिये दिया गया है कि "न्यायपालिका की ओर से की हुई त्रुटियों के विरुद्ध जनता की रक्षा की जा सक। अपने क्षमादान के अधिकार का प्रयोग राज्यपाल एक परामशदात्री समिति के परामर्श के अनुसार करता है।

इस प्रकार हम देखते हैं कि राज्य के सचिवालय के अनुसार राज्यपाल का कार्य प्रमुख कार्यपालक (Chief Executive) के रूप में सामान्य रूप से राज्य के प्रशासन की देखभाल करना है। उसी का यह कार्य है कि वह यह देखे कि राज्य के कानूनों का त्रिपात्र ठीक ढंग से हो रहा है या नहीं। कुछ राज्यों में सघीय परम्परा के अनुसार राज्यपाल को यह भी अधिकार प्राप्त है कि विविध विभागों के अध्यक्षों से प्रशासन सम्बन्धी प्रतिवेदन माँग सके।

राज्यों के प्रशासनिक विभाग साधारणतः इस प्रकार होते हैं

- १ बजट निर्माण या वित्त विभाग,
- २ आय अथवा कर विभाग,
- ३ सार्वजनिक शिक्षा विभाग,
- ४ नैतिक विभाग,

- ५ कृषि विभाग,
- ६ स्वच्छता विभाग,
- ७ स्वास्थ्य विभाग
- ८ राजकीय माग
- ९ राजकीय मस्याय,
- १० बीमा विभाग, तथा
- ११ लोक कल्याण विभाग ।

कुछ विभाग उप विभागों में भी बँटते हैं और उनके अधीक्षक विभागीय अध्यक्ष के अधीन व उससे प्रति उत्तरदायी होते हैं । कुछ विभागों का प्रबन्ध विविध परिषदों अथवा समितियों के द्वारा अथवा उनके परामर्श के अनुसार भी होता है । कुछ राज्यों में राजकीय अधिकारियों की भर्ती के लिये नियमित सेवा आयोगों (Service Commissions) की व्यवस्था है । कुछ राज्यों में सेवा आयोगों के अधीन सम्पूर्ण लोक सेवा की भर्ती की व्यवस्था है, तो कुछ राज्यों में यह आयोग आंशिक रूप में कार्य करते हैं । यद्यपि राजनीति में भाग लेने वाले लोग इसके विरुद्ध हैं तथापि सब राज्यों में लोक रायों की भर्ती योग्यता के आधार पर चयन की प्रवृत्ति प्रबल मालूम होती है ।

न्यायपालिका

संयुक्त राज्य अमेरिका में दो प्रकार के न्यायालय समानांतर रूप से कार्य करते हैं । एक प्रकार के न्यायालय वे हैं, जो संघीय कानूनों का क्रियान्वित करते हैं और दूसरे प्रकार के न्यायालय वे हैं, जो राज्यों के कानूनों को क्रियान्वित करते हैं । अमेरिका की यह व्यवस्था भारतवर्ष की व्यवस्था के बिल्कुल विपरीत है क्योंकि यहाँ एक ही प्रकार के न्यायालय के द्वीय व स्थानीय दोनों ही प्रकार के कानूनों का क्रियान्वित करते हैं । जहाँ तक राज्यों के कानूनों के क्रियान्वय का प्रश्न है, अमेरिका में प्रत्येक राज्य की न्याय व्यवस्था बिल्कुल पृथक् व स्वतन्त्र है तथा प्रत्येक राज्य के न्यायालय अपनी शक्ति अपने अपने राज्य में सविधता से प्राप्त करते हैं ।

अमेरिका में राज्यों के न्यायालयों की व्यवस्था का वर्णन मोटे रूप से हम निम्न शीर्षकों में कर सकते हैं

१ सर्वोच्च न्यायालय—राज्यों की न्याय व्यवस्था के शीर्ष पर सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) होता है । राज्य के न्यायिक मामलों में यह सर्वोच्च न्यायालय होता है । इसके निर्णय के विरुद्ध कोई अपील नहीं की जा सकती । इसमें साधारणतः ५ से ७ न्यायाधीश कार्य करते हैं, जो निर्वाचित होते हैं । ये न्यायालय मुख्य रूप से अपील के न्यायालय होते हैं और नीचे के न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपीलों की सुनवाई करते हैं । ये न्यायालय केवल कानून के आधार पर अपील के मामलों की सुनवाई करते हैं और नीचे के न्यायालयों के निर्णयों का

मा या ठहराते या उ ह अमान्य करते हैं। सर्वोच्च न्यायालयों के ये नियम प्रकाशित किये जाते हैं और वे नीचे के न्यायालयों का मार्गदर्शन करते हैं। ये न्यायालय राज्य के संविधानों की व्याख्या करने के अंतिम अधिकारी होते हैं। कुछ राज्यों में ये न्यायालय राज्यपाल अथवा व्यवस्थापिका द्वारा मांगे जाने पर परामर्श भी देते हैं।

२ माध्यमिक न्यायालय—सर्वोच्च न्यायालय के बाद के नीचे के न्यायालय माध्यमिक न्यायालय (Intermediary Courts) कहलाते हैं। ये न्यायालय भी प्रमुखतः अपील न्यायालय होते हैं। इन न्यायालयों के नाम विविध राज्यों में विविध प्रकार के हैं। कहीं उन्हें अपील न्यायालय (Court of Appeal) कहते हैं, तो कहीं उन्हें उच्चतर न्यायालय (Superior Courts) कहते हैं। इनमें से लेकर ६ न्यायाधीश तक काम करते हैं, जो निर्वाचित होते हैं। उनका संगठन व उनकी कार्य प्रणाली सर्वोच्च न्यायालय जैसी होती है।

३ जिला या काउंटी न्यायालय—अपील के न्यायालयों के नीचे जिला अथवा काउंटी न्यायालय होते हैं, जो सुनवाई कराने वाले न्यायाधीशों का कार्य करते हैं। इन्हीं न्यायालयों में हत्या, रिश्वतखोरी, मारपीट तथा हानि के मुकद्दमा की सुनवाई की जाती है। ये न्यायालय व्यवस्थापिका द्वारा निर्धारित जिला की सामान्य कार्य करते हैं। इन न्यायालयों को विविध राज्यों में जिला न्यायालय (District Courts), काउंटी न्यायालय (County Courts), उच्चतर न्यायालय (Superior Courts) तथा सरकिट न्यायालय जैसे विविध नामों से पुकारा जाता है। इनका न्यायक्षेत्र प्रारम्भिक व अपील सम्बन्धी दोनों प्रकार का होता है।

४ छोटे न्यायालय—राज्य की न्याय-व्यवस्था के सबसे नीचे के स्तर के न्यायालय य हाते हैं। ये न्यायालय छोटे छोटे मामलों की सुनवाई करते हैं। ग्रामीण क्षेत्र में तथा छोटे नगरों में जस्टिसों के न्यायालय (Justices Courts) होते हैं, जिनमें जस्टिस ऑफ पीस (Justices of Peace) न्यायकाय करते हैं। बड़े स्थानों में मजिस्ट्रेट अधिकारी (Magistrates) न्यायकाय करते हैं। इनका कार्यकाल २ से ६ वर्ष तक का होता है। न्यायाधीश जीवन के सभी क्षेत्रों से आते और न्यायकाय करते हैं।

५ विशेष न्यायालय—उपयुक्त न्यायालयों के अतिरिक्त नगर न्यायालय (Municipal Courts) होते हैं, जो विशेष रूप से घने बसे हुए क्षेत्रों में न्यायकाय करते हैं। इन न्यायालयों में कई न्यायाधीशों का कार्य करते हैं जो फौजदारी, दीवानी तथा अन्य ऐसी ही प्रशासकों का कार्य करते हैं।

६ न्यायालय का लिपिक—न्यायालयों के वर्णन में न्यायालयों के उच्चतम चारों का उल्लेख करना भी अति आवश्यक है जिसे न्यायालय का लिपिक (Clerk of the Courts) कहा जाता है। इस कर्मचारी का कार्य बड़े महत्व का होता है। उसके कार्यों में आदेशों का जारी करना, हिसाब का रखना आदि प्रमुख हैं। वह भी

प्रायः निर्वाचित होता है, यद्यपि अब लोग यह अधिक उचित समझते हैं कि उसकी नियुक्ति योग्यता के आधार पर की जाये।

SELECT READINGS

Bates, Frank G and Oliver P Field	State Government
Granes, W Brooks	American State Government
Holcombe Arthur N	State Government in the United States

अमेरिका का स्थानीय शासन

‘किसी देश में स्वतंत्र शासन तो स्थापित हो सकता है, किंतु बिना स्थानीय संस्थाओं की स्थापना के उसमें स्वतंत्रता की भावना नहीं जा सकती।’
—डी टी मने

किसी देश में व्यक्ति वयक्तिक रूप से कितना स्वतंत्र है, यह इस बात से प्रबल होता है कि वहाँ के लोग स्थानीय प्रशासन में कितना सक्रिय भाग लेते हैं। स्थानीय स्वशासन ही वस्तुतः लोकतंत्र की आधारशिला है तथा जिससे सशक्त स्थानीय शासन होता है उसका ही सशक्त लोकतंत्र होता है। अमेरिका में स्थानीय शासन का जो रूप है, वह उसकी लोकतंत्रीय परम्परा के अनुकूल ही है।

आधुनिक सम्प्रदाय मुख्यतः नगरीय सम्प्रदाय है। नगर ही किसी देश की शक्ति का प्रतीक होते हैं। उनकी शक्ति ही देश की शक्ति व उनकी कमजोरी ही देश की कमजोरी होती है। वही विश्व के उद्योग, व्यापार व संस्कृति के केन्द्र होते हैं। अमेरिका के विषय में यह विशेष रूप से सत्य है। वहाँ धीरे धीरे किन्तु लगातार जनसंख्या ग्रामों से नगरों की ओर बढ़ती जा रही है। ‘यूटाक’ राज्य में सन् १७६० में जब केवल ४ प्रतिशत लोग नगरों में रहते थे, सन् १९५० तक वहाँ ६० प्रतिशत जनता नगरों में आ बसी है। नगरों की जनसंख्या की इस वृद्धि के साथ-साथ वहाँ की समस्याएँ भी बढ़ी हैं और उनकी जटिलता भी बढ़ी है। यही कारण है कि नगरों में स्थानीय प्रशासन के संचालन में भी बड़ी कुशलता की आवश्यकता होने लगी है तथा वहाँ प्रशासन का जो रूप विकसित हुआ है, उसका अध्ययन भी अत्यंत आवश्यक है।

स्थानीय शासन की इकाइयाँ

अमेरिका के स्थानीय शासन के संगठन के विषय में यह कहा जाता है कि यहाँ इंग्लैंड से भी अधिक विविधता पाई जाती है। वहाँ के विषय में कहा जाता है कि कालिफ़ोर्निया के जिने के समेत वहाँ लगभग ४८ प्रकार के स्थानीय शासन हैं जिनमें स्थानीय स्वशासन के विषय में विविध स्तरों की स्वाधीनता प्राप्त है।

काउण्टी—स्थानीय शासन की सबसे बड़ी इकाई काउंटी (County) कहलाती है। इनमें मध्या सम्पूर्ण संयुक्त राज्य में लगभग ३००० हैं। काउंटी का

प्रशासन एक समिति (Council) अथवा परिषद् (Board) चलाती है, जिसमें ४ से लेकर ५० तक सदस्य होते हैं। समिति अथवा परिषद् जो भी काउन्टियो में होती है, उसे नियम (Rules) व उपनियम (Bylaws) बनाने का अधिकार होता है। उसे कुछ प्रशासन सम्बन्धी अधिकार भी प्राप्त होते हैं। समिति अथवा परिषद् के अतिरिक्त काउन्टी में शरिफ (Sheriff), लिपिक (Clerk), अभियोग सचालक वकील (Prosecutor Attorney) तथा कोरोनर (Coroner) आदि कुछ प्रशासनिक अधिकारी भी होते हैं। ये सब अधिकारी निर्वाचित होते हैं तथा उन प्रशासनिक कार्यों का सम्पादन करते हैं, जिन्हें परिषद् अथवा समिति स्वयं नहीं करती। काउन्टी के यायाधीश भी अलग निर्वाचित होते हैं या नियुक्त किए जाते हैं।

टाउन—काउन्टियो का विभाजन तीन इकाइयां में किया गया है उन्हें टाउन (Town) तथा टाउनशिप (Townships) कहा जाता है। इनकी संख्या लगभग १०००० है। ये प्रमुख रूप से ग्रामीण स्थानीय स्वशासन की इकाइयां हैं। ये इकाइयां कभी-कभी तथा उनके आसपास के क्षेत्रों से बनती हैं। इनमें प्रत्यक्ष शासन का त्रिात्मक रूप देखने का मिलता है। टाउन या शासन एक नगर समिति (Town Meeting) द्वारा चलाया जाता है जिसमें सभी अधिकारी मतदाता भाग लेते हैं। इसकी बैठक प्रायः वार्षिक होती है, यद्यपि आवश्यकता पड़ने पर उसकी अधिक बैठक भी होती हैं। ये समितियाँ नियम बनाने व वजट स्वीकार करने के लिये होती हैं। ये समितियाँ अपने-अपने क्षेत्र के लिये विशिष्ट व्यक्तियों की एक परिषद् (Board of Selectmen), जिसे नगर समिति (Town Council) भी कहते हैं, तथा एक शिक्षा परिषद् (School Board) का निर्वाचन भी करती हैं जो नगर समिति (Town Meeting) के सत्रों के बीच के समय में स्थानीय प्रबंध का संचालन करती हैं।

टाउनशिप—संयुक्त राज्य में नगरिका के कुछ भागों में ग्रामीण स्वशासन की इकाई टाउनशिप (Township) कहलाती है। इस इकाई का प्रशासन एक छोटी सी निर्वाचित परिषद् (Board) द्वारा होता है, जिसका प्रमुख अध्यक्ष (President), नगर प्रमुख (Mayor) या सभापति (Chairman) कहलाता है। प्रमुख का निर्वाचन अलग से भी होता है और परिषद् के सदस्यों में से भी हो सकता है तथा उसे कुछ विशेष अधिकार भी प्राप्त होते हैं। परिषद् नियम बनाने वाली संस्था होती है। सभी कमचारियों को नियुक्त करती है तथा वजट स्वीकार करती है।

नगर—अमेरिका के स्थानीय प्रशासन की सबसे महत्वपूर्ण इकाई नगर (City) है। टाउन व टाउनशिप की तरह ये भी काउन्टी के नगरीय उपविभाग होते हैं। इनकी संख्या लगभग १६००० है। अमेरिका में नगर (City) की प्रायः वही स्थिति है, जो इंग्लैण्ड में बरा (Burrough) या काउन्टी बरा (County Burrough) की है। स्थानीय प्रशासन की इन नागरिक इकाइयां में ग्रामीण इकाइयों से अधिक

स्वशासन पाया जाता है। स्थानीय मामला में डा इकाइयों की जनता भी अधिक सक्रिय भाग लेती है। प्रत्येक नगर का शासन प्रबंध एक अधिकार पत्र (Charter) के अनुसार होता है, जो या तो उस राज्य की व्यवस्थापिका प्रदान करती है या जिसे नगर सभा अपने नागरिक स्वशासन के अधिकार के अंतर्गत स्वयं बनाती है। यह अधिकार पत्र (Charter) नगर का संविधान होता है। इन अधिकार पत्रों के द्वारा साधारणतः जिन तीन प्रकार के स्थानीय शासना की स्थापना होती है, उन्हें (१) मेयर काउंसिल फॉर्म (Mayor Council Form), (२) कमिशन फॉर्म (Commission Form), तथा (३) काउंसिल मैनेजर फॉर्म (Council Manager Form) कहते हैं।

मेयर काउंसिल फॉर्म—इस प्रकार की स्थानीय प्रशासन की इकाई भी दो प्रकार की होती है, एक वह मेयर काउंसिल फॉर्म जहाँ मेयर अशक्त होता है और जिसे अशक्त मेयर टाइप (Weak Mayor Type) कहते हैं और दूसरी वह मेयर काउंसिल फॉर्म जहाँ मेयर शक्तिशाली होता है और जिसे शक्तिशाली मेयर टाइप (Strong Mayor Type) कहते हैं।

अशक्त मेयर वाली मेयर काउंसिल नगर इकाई में, जसा नाम से ही प्रबत है, नगर प्रमुख को बहुत कम शक्तियाँ प्राप्त होती हैं। प्रशासन के सब विभाग बिना न किसी आयोग (Commission) या परिषद (Board) के अधीन होते हैं, जिनके सदस्य या तो अध्यक्ष रूप से जनता द्वारा चुने जाते हैं या नगर सभा (Council) द्वारा चुने जाते हैं। नगर प्रमुख कुछ मुख्य मुख्य पदों की नियुक्ति करता है और उन नियुक्तियों के विषय में भी यह आवश्यक है कि उनका पुष्टिकरण नगर सभा द्वारा किया जाय। कुछ विषयों में उसे निषेधाधिकार (Veto) प्राप्त होता है, पर नगर सभा उसके निषेध को कुछ बहुत ही संशयित कर सकती है। सिद्धांततः नगर प्रमुख का काम विविध विभागों का नियंत्रण व उनकी देखभाल करना है, पर व्यवहार में वह ऐसा नहीं कर पाता, क्योंकि उसे पर्याप्त अधिकार प्राप्त नहीं हैं। निर्वाचित परिषद तथा आयोग उसकी बात मानने या न मानने का हस्तक्षेप करते हैं। कमजोर नगर प्रमुख की इसी अधिक कमजोरी के कारण अब इस प्रकार की इकाई समाप्त होनी जा रही हैं और अब प्रवृत्ति यह है कि अधिकांश इकाइयों में शक्तिशाली नगर प्रमुख की व्यवस्था की जाय।

शक्तिशाली मेयर वाली मेयर-काउंसिल नगर इकाई में नगर प्रमुख का होता है जिसे प्रशासन के विषय में पर्याप्त अधिकार प्राप्त होते हैं। वही सब प्रमुख विभागों के अध्यक्षों की नियुक्ति करता है और वह उन्हें अपने अधिकार में रखा भी सकता है। नगर इकाई के सभी कमचारियों की नियुक्ति भी के द्वारा होती है और नगर के बजट पर उसका नियंत्रण रहता है। इस प्रकार हम देखते हैं कि यह नगर प्रमुख के प्रशासन का अध्ययन होता है।

कुछ नगर इकाइयाँ ऐसी भी होती हैं, जिनमें कुछ विशेषताएँ अगस्त नगर प्रमुख वाली नगर इकाइयाँ की और कुछ विशेषताएँ शक्तिशाली नगर प्रमुख वाली नगर इकाइयों की होती हैं।

उन नगर इकाइयों में जिनमें मेयर काउन्सिल प्रकार की नगर इकाई होती है, नगर सभा (City Council) आवश्यक रूप से एक सदन की होती है। साधारणतः सदस्यों का निर्वाचन दो वर्षों के लिये होता है। सदस्यों का वेतन भी मिलता है, जो नगर-नगर में भिन्न-भिन्न होता है। बड़े नगरों में वेतन अधिक मिल सकता है। साधारणतः नगर सभा के सदस्यों की संख्या ५ में ६ तक होती है, पर बड़े नगरों में उनकी संख्या अधिक भी होती है। उदाहरणार्थ, क्लीवलैंड में ३३ व गिवागो में ५० सदस्यों की नगर सभा है।

कमीशन फॉर्म—नगर इकाई का यह वह रूप है, जहाँ एक जायाग नगर का शासन संभालता है। बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ में यह काफी प्रचलित रहा था। उस समय सभी यह मानते थे कि नगर शासन का यह एक आदर्श प्रकार है। इसके द्वारा अगस्त मेयर वाले नगर शासन की कमियाँ दूर हो जाती हैं तथा शासन का रूप सरल हो जाता है। नगर इकाई के इस रूप में नगर की व्यवस्थापन मन्त्रालय की प्रणाली सम्पूर्ण शक्तियाँ एक छोटे आयोग में निहित रहती हैं, जिसके सदस्य लगभग ५ होते हैं। यह आयोग नगर के शासन के उत्तरदायी होता है। सामूहिक रूप से वे आवश्यक नियमों का निर्माण करते हैं और पृथक्-पृथक् शासन के विविध विभागों का कार्य संभालते हैं। नगर का सम्पूर्ण प्रशासन उन्हीं विभागों में बाँट दिया जाता है जितने सदस्य नगर के आयोग में होते हैं तथा आयोग का प्रत्येक सदस्य एक विभाग का कार्यभार अपने पास रखता है। आयोग के सदस्य जनता द्वारा निर्वाचित होते हैं और साधारणतः उनका कार्यकाल २ वर्ष होता है। कभी-कभी यह ४ वर्ष के लिये भी चुने जाते हैं। उन्हें नियमित रूप से वेतन भी मिलता है, जो नगर-नगर में भिन्न होता है। आयोग के सदस्यों में से ही एक नगर प्रमुख (Mayor) बना दिया जाता है। उसका पद केवल सम्मान का होता है। नगर प्रमुख के रूप में उसका कोई विनिश्चित शक्ति प्राप्त नहीं होती। विशेष अवसरों पर वह नगर का प्रतिनिधित्व करता है, अथवा उसकी वही शक्ति का अधिकार होता है, जो उसके अन्य साथियों के हाथों में है। फिर भी इस दृष्टि से वह अपने साथियों से श्रेष्ठतर होता है कि वह आयोग की धटका का संभाषित्व करता है और उसे वेतन का अधिकार अधिक मिलता है। उसके पद का उसके वेतन के कारण उसे सम्मान प्राप्त होता है पर शक्ति की प्राप्ति नहीं होती।

नगर प्रशासन का यह रूप अत्यन्त बड़े नगरों में लोकप्रिय नहीं है। ऐसे विभिन्न नगरों ने प्रायः इस पद्धति का नहीं अपनाया है, जिसमें जनसंख्या ५० हजार से अधिक है। छोटे नगरों में जिनकी जनसंख्या लगभग २५००० है यह पद्धति अत्यन्त लोकप्रिय है।

जा लोग इस पद्धति के समर्थक नहीं हैं, उनका कहना है कि इसमें प्रशासन का दायित्व सामूहिक हो जाता है, जिसका परिणाम यह होता है कि सज का दायित्व कभी कभी किसी का दायित्व नहीं रहता। इसके अतिरिक्त इस प्रणाली में प्रशासन काय ऐसे लोगों के हाथ में दे दिया जाता है, जो प्रशासन के पक्ष पर प्रशासनकुशलता के कारण नहीं, बल्कि अपनी साधारण लोकप्रियता के कारण आते हैं। इस प्रकार इस प्रणाली के नगर का प्रशासन प्रशामन से अनभिन्न लोगों के हाथ में रहता है। इस पद्धति के पक्ष में यह कहा जाता है कि इसके अंतर्गत प्रशासन का दायित्व सत्या में कम व्यक्तियों के हाथों में केन्द्रित रहता है, क्योंकि चार पाँच व्यक्तियों के आयोग में व्यवस्थापन व प्रशासन दोनों प्रकार की शक्ति केन्द्रित रहती है। अतः प्रशासन के विषय में वे लोग सरलतापूर्वक आपस में विचार विमर्श करते रहते हैं और इससे प्रशासन की कुशलता बढ़ती है। इसके अन्तर्गत प्रशासन का रूप सरल व उसी प्रक्रिया सुगम रहती है और उससे भी प्रशामन की कुशलता की अभिवृद्धि होती है।

फाउन्सिल मनेजर फॉर्म—इस पद्धति के अंतर्गत नगर सभा (City Council) प्रशामन सम्बन्धी दायित्व को पूरा करने के लिये एक प्रबंधक (Manager) नियुक्त कर देती है। यह प्रशासन का संचालन करता है और प्रशामन के लिये नगर सभा के प्रति उत्तरदायी होता है। उसका कार्यकाल अनिश्चित होता है और वह तब तक पद पर रह सकता है, जब तक वह नगर सभा को अपने कार्य में सन्तुष्ट रख सके। उसे नगर सभा की ओर से वेतन मिलता है।

समिति प्रबंधक प्रणाली वाले नगरों में एक आयोग या सभा का होना आवश्यक है जिसका कार्य केवल विचार करना व नीति का निर्धारण करना होता है। इसके अतिरिक्त उसके द्वारा नियुक्त एक प्रबंधक का होना आवश्यक है, जो प्रशासन का संचालन करे। इस प्रकार हम देखते हैं कि नगर प्रशासन की इस पद्धति का उद्भव आयोग पद्धति के उस दोष को दूर करने के लिये हुआ है, जिसके कारण प्रशामन प्रशामन से अनभिन्न लोगों के हाथ में रहता है। समिति प्रबंधक प्रणाली में इस प्रकार कार्यों के विभाजन की व्यवस्था की गई है। समिति यदि नीति निर्धारण का कार्य करती है, तो प्रबंधक नीति को क्रियान्वित करने का कार्य करता है। समिति का निर्वाचन प्रायः ४ वर्ष के लिये होता है। कानून निर्माण के कार्य के अतिरिक्त इसका प्रमुख कार्य एक नगर प्रबंधक (City Manager) की नियुक्ति करना तथा यह देखना है कि वह नगर का प्रबंध समिति के प्रति उत्तरदायी रहकर करता है या नहीं। प्रबंधक प्रणाली का विचार व्यापार जगत के उस विचार पर आधारित है, जिसके अनुसार संचालकों की परिषद (Board of Directors) नीति निर्धारण के बाद नेप का दायित्व एक पूर्ण रूप से विशेषण प्रबंधक के ऊपर छांट देती है।

स्थानीय शासन का कायक्षेत्र

स्थानीय शासन के अंतर्गत साधारणतः पुलिस, आग रक्षा, स्वास्थ्य व सार्वजनिक

नियोजन, सावजनिक भाग तथा ऐसे ही वे अय काय आत हैं, जिनका सम्बन्ध लोक कल्याण से होना है। शिक्षा का प्रवर्ध प्रायः शिक्षा जिलो द्वारा होता है, जिनका क्षेत्र स्थानीय शासन की इकाइयों के क्षेत्र से भिन्न भी होता है। स्थानीय शासन ग्रामीण क्षेत्र में कम विकसित तथा नागरिक क्षेत्र में अधिक विकसित है पर दोनों का कायक्षेत्र प्रायः एक मा ही है। स्थानीय प्रशासन के अनेक कार्यों में राज्य की सरकारें भी प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से भाग लेती हैं।

स्थानीय शासन की अथ व्यवस्था

आधुनिक युग में स्थानीय प्रशासन का व्यय बहुत अधिक बढ़ गया है। अनुमान यह लगाया जाता है कि वर्तमान सताब्दी के प्रारम्भ से केवल पचास वर्ष में स्थानीय प्रशासन का व्यय लगभग १२०० गुना अधिक हो गया है। व्यय की इस वृद्धि के अनेक कारण हैं। मनुष्य प्रमुख कारण तो जनसंख्या की वृद्धि है। जनसंख्या जितनी अधिक होती जाती है, उतना ही स्थानीय प्रशासन का व्यय भी बढ़ता जाता है। व्यय बढ़ने का एक कारण यह भी है कि डालर का मूल्य पहले की अपेक्षा अब कम हो गया है। इसके अतिरिक्त अब स्थानीय सेवाओं की व्यापकता व उसका स्तर भी बढ़ गया है। पहले से अब यह अधिक चाहा जाता है कि स्कूलों की संख्या अधिक हो, मंडरों पक्की हो तथा पुलिस व आग सुरक्षा सम्बन्धी सेवाएं अधिक अच्छी हो। इस सबके कारण स्थानीय प्रशासन का व्यय बढ़ना अनिवार्य है।

इस बढ़ते हुए व्यय की पूर्ति कैसे की जाय, यह एक बिकट समस्या है। स्थानीय सेवाओं के उपभोक्ताओं के रूप में जनता यह चाहती है कि उन्हें अधिक से अधिक सुविधाय प्राप्त हो, पर करदाता के रूप में जनता यह चाहती है कि उसे कम से कम कर देना पड़े। नगर सभाओं में जनता के जो प्रतिनिधि होते हैं उन्हें जनता की उक्त दोनों मांगों के बीच सामंजस्य स्थापित करना पड़ता है, जिसमें सेवाओं का स्तर भी ऊँचा हो और करों का भार भी इतना अधिक न हो जाय कि जनता उसे उठा न सके।

प्रायः सभी नगरों में अब सेवाओं व सरकार के बीच सामंजस्य बनाये रखने के त्रये योजनावद्ध ढंग से काय किया जाता है। दोनों के बीच सामंजस्य बनाय रखने की दृष्टि से प्रत्येक नगर के प्रशासन द्वारा बजट बनाया जाता है। प्रशासन के विविध विभागों के अध्यक्ष अपने अपने विभागों का बजट बनाते हैं और वे अपने अपने बजटों को नगर प्रमुख (Mayor), आयोग (Commission) अथवा प्रबन्धक (Manager) को प्रस्तुत करते हैं। प्रशासन के प्रमुख उन बजटों को एकत्र करके पूरे नगर के प्रशासन का बजट बनाते हैं और फिर वह बजट नगर सभा (City Council) के समक्ष स्वीकृति के लिये प्रस्तुत किया जाता है। नगर-सभा प्रायः बजट का फाइनेंस समिति (Finance Committee) को विचारण भेजती है। वित्त-समिति के प्रतिवेदन के सहित नगर सभा बजट पर पुनः विचार करके उसे अपनी अन्तिम स्वीकृति

देती है। वष के प्रारम्भ में स्वीकार किये हुए बजट कभी कभी अपर्याप्त होत है। एमी दशा में पूरक बजट भी प्रस्तुत किये जाते हैं तथा नगर सभा उन्हें उसी प्रकार स्वीकार करती है, जिस प्रकार वह मूल बजट को स्वीकार करती है।

नगर कोष में से किसी धन के व्यय किये जाने के लिये यह आवश्यक है कि व्यय की प्रत्येक राशि के विषय में किसी उत्तरदायी अधिकारी की स्वीकृति प्राप्त हो। नगर-कोष में से खर्चा निकाले जाने की प्रत्येक माँग नियन्त्रक (Controller) नाम के अधिकारी के पास भेजी जाती है। नियन्त्रक इस बात का निश्चय करने के बाद कि जिस धन राशि को निकाला जा रहा है, वह नियमित रूप में व्यय किये जाना को है, उस धनराशि का निकालने जाने के लिये अपनी अनुमति दे देता है और उसके अनुसार कोषाध्यक्ष (Treasurer), जो या तो नगर प्रमुख द्वारा नियुक्त व्यक्ति होता है या जो निर्वाचित व्यक्ति होता है नगर-कोष से खर्चा निकाल कर व्यय कर देता है।

नगर निकायो के आय के साधन

नगर निकाया की आय के साधन विविध प्रकार के हैं। जिन साधनों से नगर निकाया की आय होती है, उनमें से प्रमुख का विवेचन हम निम्न प्रकार कर सकते हैं।

कर

कर लगान में नगर निकाय पूर्णतः स्वतन्त्र नहीं है। उन्हें इस सम्बन्ध में राज्यों के कानूनों के अनुसार ही चलना पड़ता है। साधारणतः राज्य की सरकार इस सम्बन्ध में कुछ प्रतिशत निश्चित कर देती है तथा उसके भीतर ही नगर निकाय कर लगा सकते हैं। कभी-कभी यह सोपा सम्पत्ति के मूल्य के विषय में भी नियमित की जाती है।

करों में सबसे महत्वपूर्ण सम्पत्ति कर होता है। भूमि, मकान, पशुआ, मशीन, औजार तथा व्यक्तिगत सामान सभी प्रकार की सम्पत्ति पर यह कर लगाया जा सकता है। घर का सामान, धार्मिक संस्थाओं की सम्पत्ति आदि पर निकाया का कर नहीं लगता है। निवाचन-कर, व्यापार-कर, आमोद-कर, मद्य प्रयोग कर आदि ऐसे अन्य कर हैं, जिनसे नगर निकाया को आय होती है।

विशेष कर

य वे कर होते हैं, जो नगर निकायो की ओर से उन लोगों पर लगाये जाते हैं जिनकी सम्पत्ति का मूल्य नगर निकाया की किसी सेवा के कारण बढ़ जाता है। उदाहरणार्थ, किसी नगर निकाय द्वारा किसी पाक के निर्माण के कारण यदि किसी व्यक्ति के मकान का मूल्य बढ़ जाता है तो उस पर इस प्रकार का विशेष कर लगाया जा सकता है।

जुरमाने व फीस

नगर निकायो में ठेके देन के बदले में फीस लेकर भी आय की जाती है। मादक वस्तुओं के बचने के लिये, बाहना को चलाने के लिये, व्यापार करने के लिये आना पत्र (License) देकर भी निकायो की आय होती है। नगर निकायो के नियमों का उल्लंघन करने वालों पर जुरमाने भी विय जात है और वे भी निकायो की आय का साधन होते हैं।

नगर निकायो द्वारा संचालित सेवाएँ

कुछ नगर निकायाँ में नगर निकायो की ओर से कुछ सावजनिक सेवाओं का संचालन किया जाता है और उनसे जो आम होती हैं, वह भी निकायो की आय का साधन होती है। उदाहरणार्थ, बड़े बड़े नगरों में बस सेवा का संचालन नगर निकायो द्वारा किया जाता है।

राजकीय सहायता

राज्यों की सरकारों से भी नगर निकायो को पर्याप्त सहायता प्राप्त होती है। यह सहायता राज्य विधेय उद्देश्यों के लिये देत है। सहायता प्राप्त करने वाले निकायो का उसे प्रयोग में लाने के लिये कुछ शर्तों का पालन करना आवश्यक होता है। जिन निकायो की आय कम होती है, उन्हें तो इसकी आवश्यकता होती ही है, उन निकायो को भी इसकी आवश्यकता होती है जिनकी आय का साधन पूरे होते हैं। इसका कारण यह है कि आजकल नगर निकायो को इतने बड़े बड़े काय करने पड़ते हैं कि उनके लिये समय पर धन जुटाना निकायो के लिये प्रायः सम्भव नहीं होता।

नगर निकायो की ऋणप्रस्तुता

जैसा थोमस एच० रीड ने कहा है "वर्तमान परिस्थितियों में संयुक्त राज्य के प्रायः सभी स्थानीय प्रशासन अपना व्यय उठाने में असमर्थ हैं।" उनका इस स्थिति का परिणाम यह होता है कि अधिकांश निकायो को ऋण लेने पड़ते हैं और वे प्रायः ऋणग्रस्त रहते हैं। वस्तुतः यह उड़े आश्चर्य की बात है कि अमेरिका जहाँ ऐसे समृद्धिशीली देशों में, जिसने करोड़ों डॉलर की सहायता विदेशों को दे डाली है नगर निकायो की दशा ऋणग्रस्तता की रहे। पर वास्तविकता इस सम्बन्ध में यह है कि नगर निकाय किसी प्रस्तावित व्यय को पूरा करने के लिये कर लगाने के स्थान पर ऋण लेकर पूरा कराया अधिक धैर्यस्कर समझत है, क्योंकि इस प्रकार वे जनता के उस काप से बच जाते हैं जिसका भागी अतिरिक्त कर लगाने के कारण उन्हें बनना पड़ता है। नगर सभाओं के सदस्य इस प्रकार अपने राजनैतिक भविष्य की रक्षा करने में मग्न बन रहते हैं।

¹ Under existing circumstances almost all local governments in the United States are incapable of complete support

नगर निकाया की दम स्थिति का मुधारन के सिम राज्यो की सरकारा की ओर से व्यवस्था की गई है और नमे प्रतिबन्ध लगा निय गये हैं कि नगर निकाय अनावश्यक व अपनी सामर्थ्य से बाहर खर्च न से मर्ने । दम सम्बन्ध में राज्यो की सरकारा की ओर न वही-वही यह व्यवस्था की गई है कि नगर निकाय अपनी सम्पूर्ण आय के एक निश्चित प्रतिशत न अधिक खर्च नही स मर्ना है । वही-वही राज्य की सरकार की ओर न जा अधिकार पत्र नगर निकाया को निय जात है, उनम घनराशि निश्चित कर दो जानो है, जिससे अधिक यह निकाय खर्च नही स सकना ।

SELECT READINGS

Mcdonald
Phillips J Cass
Stone

American City Government Administration
Municipal Governments and Administration
City Manager Governments in the United States

स्विटजरलैण्ड के संविधान का विकास व उसका स्वरूप

“राजतन्त्रीय ढंग से सोचना स्विटजरलैण्ड के निवासियों के लिये एक विदेशी बात है। किसी शासक की शक्ति व सुविधाओं के लिये उसके हृदय में कोई गुञ्जाइश नहीं है, उसके लिये राज्य सब नागरिकों का मामला है। उसका संचालन न तो वंशपरम्परागत आधार पर हो सकता है और न उसे किसी एक निर्वाचित व्यक्ति के ही सुपुर्द किया जा सकता है।”

— हंस ह्यूबर

स्विटजरलैण्ड एक अत्यंत छोटा देश है जिसकी जनसंख्या सन् १९६० की जनगणना के अनुसार केवल ५४११००० है। साधारण व्यक्ति के लिये स्विटजरलैण्ड यूरोप का एक सौंदर्य स्थान, रङ्गमग्न वा केंद्र अथवा विश्वसनीय घड़ियों का निर्माण स्थान है। पर राजनीति शास्त्र के विद्यार्थी के लिये यह इसमें बहुत कुछ अधिक है। उसके लिये स्विटजरलैण्ड एक ऐसा देश है जिसका राजनैतिक रूप का एक विशेष महत्त्व है जिसका संविधान लोकतन्त्र का एक पृथक् प्रकार है तथा इस कारण जिसके अध्ययन करने में उसे एक विशेष आकर्षण प्रतीत होता है।

स्विटजरलैण्ड का संवैधानिक महत्त्व

गणतन्त्रीय परम्परा

संवैधानिक दृष्टि में स्विटजरलैण्ड के महत्त्व का पहला कारण यह है कि वह पश्चिमी जगत का सबसे प्राचीन गणतन्त्रीय लोकतन्त्र है। स्विटजरलैण्ड में गणतन्त्र का जन्म सन् १८४८ में हुआ था। पश्चिम के जगत में उस समय यह एक अकेला गणतन्त्र था। गणतन्त्रीय संविधान को स्वीकार करने के बाद से अब तक स्विटजरलैण्ड उस अपनाया हुआ है। गणतन्त्रीय शासन के स्वरूप को स्वीकार करने से पहले भी स्विटजरलैण्ड में उस प्रकार का राजतन्त्र नहीं रहा था, जसा ग्रेट ब्रिटेन, समुक्त राज्य अमेरिका या फ्रांस में रहा था। यही कारण है कि लोग इसे गणतन्त्रीय शासन व्यवस्था का जन्म स्थान मानते हैं और कहते हैं कि वहाँ परम्परा से ही गणतन्त्र चला आ रहा है। रपाड ने इस सम्बन्ध में कहा है कि ‘स्विटजरलैण्ड युगा से गणतन्त्र रहा है।’¹

¹ Switzerland has been throughout the ages a republic

हंस ह्यूबर के इस कथन से कि "राजनैतिक दृष्टि से सोचना स्विटजरलैंड के निवासी के लिए एक विदेशी बात है तथा किसी शासक की शक्ति या सुविधाओं के लिये उनके हृदय में कोई गुंजाइश नहीं है" ¹ यही सिद्ध होता है कि स्विटजरलैंड की परम्परा गणतन्त्रीय है तथा वहाँ राजा की ही नहीं किसी एक शासक की भी निरंकुश शक्ति सहन नहीं की जा सकती। यही कारण है कि वहाँ कायपालिका की शक्ति अमेरिका की तरह एक व्यक्ति में निहित नहीं की गई है, वरन् वहाँ कायपालिका को बहुल (plural) रखा गया है और उसके मध्य सदस्य होने अधिक समानाधिकार है कि कायपालिका की अध्यक्षता उसके सभी सदस्य बारी-बारी में करते हैं। कायपालिका का यह प्रकार, जिसके अन्तर्गत शासन की शक्ति मध्य सदस्यों में समान रूप से बँटी हुई है तथा जिसमें किसी भी सदस्य का पद दूसरे में बदल नहीं है, संसार में अपने तरह की एक ही है तथा इस कारण राजनीति शास्त्र के विद्यार्थी के लिए उसका अध्ययन करना आवश्यक है।

प्रत्यक्ष लोकतन्त्र का अस्तित्व

स्विटजरलैंड की संवैधानिक महत्ता का दूसरा कारण उसकी शासन प्रणाली में प्रत्यक्ष लोकतन्त्र का अस्तित्व है। जसा हम आगे स्विटजरलैंड के सविधान की प्रमुख विशेषताओं के प्रकरण में देखेंगे, वहाँ प्रत्यक्ष लोकतन्त्र जीवन रूप में विद्यमान है। आरम्भिक (Initiative) तथा जनमत संग्रह (Referendum) यदि एक ओर जनता को शासन में प्रत्यक्ष रूप में भाग लेने का अवसर प्रदान करते हैं, तो प्राथमिक सभाय (Primary Assemblies) दूसरी ओर जनता को शासन सम्बन्धी नीतियों का निर्माण में भाग लेने का अवसर प्रदान करती हैं। इस प्रकार हम देखते हैं कि प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के कारण ही स्विटजरलैंड अपने प्रकार का एक निराला लोकतन्त्र है तथा इसी कारण सविधानों के अध्ययनकर्ता के लिये उसका विशेष महत्त्व है।

विविधता में एकता

स्विटजरलैंड की संवैधानिक महत्ता का एक अन्य कारण यह है कि वहाँ विविधता में एकता (unity in diversity) पाई जाती है। स्विटजरलैंड एक ऐसा भू-भाग है, जिसमें १६ पूरे कंटन व ६ आधे कंटन सम्मिलित हैं। इन कंटनों में जो लोग रहते हैं उनकी भाषा उनकी संस्कृति व उनके धर्म विविध प्रकार के हैं। स्विटजरलैंड में ७४ प्रतिशत लोग जर्मन बोलने वाले, २० प्रतिशत फ्रेंच बोलने वाले तथा ५ प्रतिशत इटालियन बोलने वाले हैं। इसके अतिरिक्त १ प्रतिशत लोग रोमानी भी हैं, जो रोमानी (Romanich) नामक आदिवासी के बोलने वाले हैं। इस प्रकार स्विटजरलैंड में भाषा सम्बन्धी विविधता है। धर्म की दृष्टि से भी स्विटजरलैंड में विविधता पाई जाती है। वहाँ ५८ प्रतिशत लोग प्रोटेस्टेंट (Protestants) ४० प्रतिशत लोग रोमन कथोलिक (Roman

¹ Monarchic ways of thinking are alien to the Swiss. He has no understanding for the powers and privileges of a ruler.
—Hans Huber

Catholic) तथा १ प्रतिशत लोग (Jews) है। इसके अतिरिक्त लगभग ५००० लोग ऐसे भी हैं, जो किसी भी धर्म के अनुयायी नहीं हैं। पर भाषा, धर्म तथा संस्कृति की इतनी विविधता में भी वहाँ एक ऐसी एकता है, जो सबको एक राष्ट्रीयता में बाँधे हुए है और यदि वहाँ के किसी निवासी को उसकी राष्ट्रीयता के विषय में पूछा जाय तो उसका उत्तर यही होता है कि वह स्विस (Swiss) है।

इतनी विविधता में भी वहाँ आधारभूत रूप से एकता है, इसका कारण है। कुछ तो वहाँ की परिस्थितियाँ ही ऐसी हैं, जिनसे इस एकता को बढ़ावा मिलता है। उदाहरण के लिये हम वहाँ की धर्म तथा भाषा की परिस्थितियाँ बाल सक्त हैं। साधारणतः जहाँ विभिन्न धर्म के अनुयायियों की भाषायें भी भिन्न भिन्न होती हैं, वहाँ के लोगों में प्रायः क्षेत्रीयता की भावना प्रबल हो जाती है और उसके कारण उनमें प्रायः फूट रहती है। स्विटजरलैंड में धर्म व भाषा के सम्बन्ध में परिस्थिति ऐसी है जिससे फूट नहीं पनपने पाती। वहाँ एक धर्म के अनुयायियों की भाषायें अनेक हैं और एक भाषा बोलने वाले लोग अनेक धर्मों के अनुयायी हैं। दूसरे शब्दों में वहाँ धार्मिक व भाषायी क्षेत्रों की सीमाएँ एक न होकर भिन्न भिन्न हैं और धर्म तथा भाषा के आधार पर साधारणतः जा फूट उत्पन्न हो जाती है, उसकी वहाँ सम्भावना नहीं है। यही नहीं वहाँ कटनों की सीमाएँ भी धर्म तथा भाषा के क्षेत्रों की सीमाओं से भिन्न हैं। एक ही कटन के अंतर्गत विविध धर्मों के अनुयायी तथा विविध भाषाओं के बोलने वाले पाये जाते हैं। इसी प्रकार एक ही धर्म के अनुयायी तथा एक ही भाषा के बोलने वाले लोग कई कटनों में रहते हैं। इस प्रकार हम देखते हैं कि स्विटजरलैंड में धर्म, भाषा तथा प्रांतीयता की स्थिति ऐसी नहीं है कि उनके कारण देश की राष्ट्रीय एकता की भावना को ठेस पहुँच सके। इसके अतिरिक्त वहाँ की संवैधानिक योजना भी ऐसी है जिसके कारण राष्ट्रीय एकता की भावना को प्रोत्साहन मिलता है। वहाँ का संविधान धर्म, भाषा अथवा संस्कृति के आधार पर राष्ट्र के नागरिकों में कोई भेदभाव नहीं करता। वहाँ सभी धर्मों को समान आदर की दृष्टि से देखा जाता है। संविधान में सम्पूर्ण देश में बोली जाने वाली सभी भाषाएँ राजभाषाएँ मानी गई हैं। सन् १६२८ के एक संशोधन के अनुसार तो रोमान्च (Romanch) नामक आदिभाषा को भी राजभाषा मान लिया गया है। स्विटजरलैंड की व्यवस्थापिका में जब अनेक भाषाएँ बोलने वाले सदस्यों का विवाद होता है, तो वह अत्यंत रुचिकर तो प्रतीत होता ही है वह इस बात का भी प्रतीक होता है कि स्विटजरलैंड में विविधता में भी एकता विद्यमान है।

स्विटजरलैंड की इस एकता ने अनेक विचारकों का ध्यान अपनी ओर आकृष्ट किया है और उन्होंने विविध प्रकार के शब्दों में उसकी एकता की प्रशंसा की है। ब्रुक्स ने इस सम्बन्ध में कहा है कि 'स्विटजरलैंड ने यह दिखा दिया है कि उन लोगों में भी घनिष्ठ सहयोग की सम्भावना हो सकती है, जो सभी राजनैतिक दृष्टि से पूर्णतः स्वतंत्र थे तथा जो आज भाषा व धर्म के द्वारा व्यापक रूप से विभा-

जित है।¹ जॉन ब्राउन मसन ने भी ऐसा ही विचार व्यक्त किया है और कहा है कि "भाषा तथा धर्म सम्प्रदायों की स्पष्ट विविधता के बावजूद भी जिस कोटि की राष्ट्रीय एकता स्विटजरलैंड में पाई जाती है, उससे अनर्गल राष्ट्रीय मामलों के अनेक अध्ययनकर्ताओं का ध्यान आकर्षित किया है। उन्हें उसमें यह प्रमाणित होने की आशा मिलती है कि उन राष्ट्रों में भी उच्च कोटि का सहयोग सम्भव है, जिनमें संस्कृति सम्प्रदायों की व्यापक भिन्नता पाई जाती है तथा जिनमें स्वतंत्रता की शक्तिशाली परम्परा चली आई हो।" आरनोल्ड जे. जर्जर ने अपनी प्रसिद्ध पुस्तक 'गवर्नमेंट ऑफ़ कोटि नेटल यूरोप (Governments of Continental Europe)' में स्विटजरलैंड को लोगों की राष्ट्रीयता व देशभक्ति की भावनाओं से सबसे अधिक ओत प्रोत माना है। उन्होंने कहा है कि "आज यूरोप में ऐसे कोई लोग नहीं हैं, जिनसे राष्ट्रीय एकता व देशभक्ति की भावना की जड़े स्विटजरलैंड के लोगों से अधिक पक्की जमी हुई हो। उस जगह में, जो जातीयता व भाषा पर आधारित जन समूहों के राजनैतिक आत्मनिर्णय के सिद्धांत के प्रायः सुने जाने वाले नारा से परगना हो चुका है, स्विटजरलैंड के लोग इस बात का एक महान उदाहरण प्रस्तुत करते हैं कि ऐसे सिद्धांतों की पूर्ण अवहेलना करके भी राज्यत्व व राष्ट्रीय दश प्रेम का किम प्रचार बढ़ावा दिया जा सकता है।"² इन विचारों की अभिव्यक्ति से यह भली प्रकार स्पष्ट है कि स्विटजरलैंड की विविधता में पाई जाने वाली इस एकता को जगत वित्तन महत्व की दृष्टि से देखता है और इस कारण से भी वहाँ के संविधान का अध्ययन, विशेष रूप से भारत जैसे देश के विद्यार्थियों के लिये, जहाँ जनक धर्म के अनुयायी तथा अनेक भाषाओं के बोलने वाले लोग रहते हैं, अत्यंत आवश्यक है।

स्विट्जरलैंड की संविधानिक महत्ता

स्विटजरलैंड की संविधानिक महत्ता का एक अन्य कारण यह भी है कि अंतर्राष्ट्रीय

1. Switzerland has demonstrated the possibility of close cooperation between peoples who at one time were independent of each other politically and who today are widely divided by language and religion.
—Brooks
2. Switzerland's remarkable degree of national unity despite pronounced linguistic and religious diversity has aroused interest of many students of international affairs. They see in it a hopeful evidence that a high degree of cooperation is possible between nations of widely different cultures and strong traditions of independence.
—John Brown Mason
3. Today there are no people in Europe among whom a sense of national unity and of patriotic devotion is more firmly fixed than among the Swiss. In a world grown somewhat weary of too frequent reiteration of the principle of political self-determination for racial and linguistic groups the Swiss offer a splendid example how statehood and national patriotism can be fostered in utter defiance of such principles.
—Arnold J. Zürcher

प्रीय राजनीति में यह स्थाई रूप से तटस्थ है। सन् १८१५ की वियना की संधि के समय, १९१९ की वासिं की संधि के समय और १९२० की लंदन घोषणा के समय स्विटजरलैंड ने सदा इस बात पर बल दिया कि उसे स्थाई रूप से तटस्थ राष्ट्र घोषित किया जाय और वैसे ही व्यवहार उसके साथ किया जाय। राष्ट्र संध (League of Nations) तथा संयुक्त राष्ट्र संध (United Nations Organization) में वह इसी शर्त पर सम्मिलित हुआ कि उसकी तटस्थता को स्वीकार किया जाय। इस सम्बंध में बड़े आश्चर्य की बात यह है कि हिटलर व मुसोलिनी ने भी उसकी तटस्थता को बना रहने दिया। इस विषय में उसकी तुलना हम भारत से कर सकते हैं, जो स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद से लगातार तटस्थता की नीति पर चल रहा है और किसी भी गुट में सम्मिलित नहीं हुआ है।

स्विटजरलैंड की तटस्थता के विषय में फिर भी यह स्मरणीय है कि उनकी तटस्थता कायरो की तटस्थता नहीं है। स्विटजरलैंड के निवासी समाज में सबसे अच्छी लड़ने वाली जातियों में समझे जाते हैं। वहाँ सभी स्वस्थ व्यक्तियों के लिये सैनिक शिक्षा अनिवार्य है, यद्यपि स्थाई सेना रखे जाने की व्यवस्था नहीं है। वहाँ के नागरिकों की एक ऐसी सेना है, जिसे आवश्यकता पड़ने पर कभी भी युद्धकाय के लिये काम में लाया जा सकता है। उनकी वायु सेना २५ स्वडरन है और उनके पास लगभग ५०० सड़का हवाई जहाज हैं। देश के बजट में प्रतिवर्ष लगभग साठे तीन करोड़ रुपये सुरक्षा के लिये खर्च किया जा सकता है। पर यह सब व्यवस्था होते हुए भी उनकी नीति तटस्थता व शांति की है।

स्विटजरलैंड की तटस्थता एक ओर इस प्रकार यदि कायरो की तटस्थता नहीं है, तो दूसरी ओर उसके विषय में यह भी ध्यान देने की बात है कि उसका अर्थ एकाकीपन (Isolation) नहीं है। इस सम्बंध में वह भारतवर्ष के ही समान है। वह अन्तर्राष्ट्रीय जगत की समस्याओं का सदस्य है। संयुक्त राष्ट्र संध की सदस्यता भी उसने स्वीकार की है, यद्यपि उसकी शर्त है कि वह किसी भी दलबन्दी में नहीं पड़ेगा। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन (International Labour Organization) तथा संयुक्त राष्ट्र संधीय शैक्षिक, सामाजिक व सांस्कृतिक संगठन (United Nations Educational, Social and Cultural Organization) का वह सदस्य है और उसमें सक्रिय रूप से भाग लेता है। वस्तुतः युद्ध से परेशान उस जगत में जहाँ प्रत्येक देश एक न एक गुट में सम्मिलित होने के लिये अपने को बाध्य समझता है, स्विटजरलैंड का अपना एक नया दृष्टिकोण व एक नया विकल्प है। यही कारण है कि जान ब्राउन मसन ने स्विटजरलैंड को "अशांति के समुद्र में बसने वाला सुखी द्वीप" ^१ बतलाया है।

१ "A happy island in the sea of unrest

—John Brown Mason

स्विटजरलैण्ड का संविधान वस्तुतः आश्चर्यों का एक पूज है। आजकल का युग अप्रत्यक्ष लोकतंत्र (indirect democracy) का युग है, फिर भी स्विटजरलैण्ड प्रत्यक्ष लोकतंत्र (direct democracy) का जीता जागना उदाहरण है। स्विटजरलैण्ड एक ऐसा छोटा देश है, जो उत्तर में जर्मनी द्वारा, पूर्व में फ्रांस व पश्चिमी आस्ट्रिया द्वारा तथा दक्षिण में इटली द्वारा घिरा हुआ है, फिर भी वह अपने का तटस्थ बनाये हुए है। इसके अतिरिक्त वह ऐसे लोगों का देश है, जिनकी परम्परा ही सैनिक है और जिनके यहाँ सैनिक शिक्षा अब भी अनिवार्य है, फिर भी वह राजनैतिक गुटबन्दी से पूरी तरह से अलग है।

स्विटजरलैण्ड के संविधान का विकास

स्विटजरलैण्ड के संविधान का जो वर्तमान रूप हम देखते हैं, वह एक लम्बे विकास का परिणाम है। प्रस्तुत प्रसंग में हम उन स्तरों का देखेंगे, जिनमें हार्कर स्विटजरलैण्ड के संविधान ने वर्तमान स्वरूप धारण किया है।

पुराना सवर्ग (Old Confederation)

पहली अगस्त सन् १२९१ का वह ऐतिहासिक दिन है, जब स्विटजरलैण्ड के सवर्ग (Confederation) का जन्म हुआ था। उस दिन उरी (Uri), श्वय (Schwyz) व अन्टरवाल्डन (Unterwalden) नामक अल्पाइन (Alpine) की घाटियों के लोगों में एक संधि हुई थी, जिसमें उन्होंने आपस में यह समझौता किया था कि बाह्य आक्रमण से अपनी रक्षा वे सम्मिलित रूप से करेंगे। समय-समय पर उन्होंने सम्राट हैप्सबर्ग रुडोल्फ (Hapsburg Rudolf) व उसके लड़के अल्बर्ट (Albert) की सेनाओं से अपनी स्वतंत्रता की रक्षा करने के लिये युद्ध भी किये। फ्रांस की भाँति के समय सवर्ग में १३ स्वतंत्र राज्य सम्मिलित थे, जिनकी इच्छा यह थी कि सम्मिलित सुरक्षा का प्रबंध किया जाय। उनमें कई ऐसे समझौते भी हुए, जिनके द्वारा यह निश्चय किया गया कि किसी एक राज्य पर हमला होने पर सभी राज्य तुरंत सहायता करेंगे। आपस के झगड़ों को तै करने के लिये उन्होंने पंच फमले (Arbitration) की भी व्यवस्था की थी।

स्थायी व्यवस्था इस प्रकार की थी कि तेरह राज्यों के प्रतिनिधि समय-समय पर इकट्ठे होते थे और जो निश्चय व लोग करते थे, उनका पुष्टिकरण अलग अलग राज्यों की सरकारों द्वारा किया जाता था। सवर्ग के तेरह कंटोनों की सरकार भिन्न भिन्न प्रकार की थी। उरी (Uri), श्वय (Schwyz), अन्टरवाल्डन (Unterwalden), जोंग (Zong), ग्लौस (Glaus) व अप्पेज़ेल (Appenzele), इन छह राज्यों में पूर्ण लोकतंत्र था और उनमें राजसत्ता का प्रयोग नागरिकों की एक सभा द्वारा किया जाता था, जिसका नाम लण्डसजेमिनाइड (Landsgemeinde) था तथा जिसकी बैठक वार्षिक हुआ करती थी। ल्यूसर्न (Lucerne) वन (Berne) फ्राइबर्ग (Friburg), व सोल्यूर (Soleure), इन चार में शहरी कुलानतंत्र (Urban Aristocracies) थी। इनकी व्यवस्थापिका को कान्सिल कहा जाता

था और उसका निर्माण वनपरम्परा पर किया जाता था। पर सर्वोच्च सत्ता उस कामकारिणी परिषद में निहित थी जिसे पेटिट कौंसिल (Petit Council) कहा जाता था। इसके लिये निर्वाचित योग्यता के आधार पर होता था। ज्यूरिच (Zurich), बासिल (Basle) व शफहाउसिन (Schaffhausen) के तीन कंटनों में व्यापारिक गुटतंत्र (Commercial Oligarchies) थी। इनकी राजनैतिक व्यवस्था भी प्रायः गहरी बुनीबनी जमा थी। उस तरह कंटनों के इस संघ की कुछ विशेषताएँ भी थी। एक विशेषता यह थी कि कुछ कंटनों में मित वर कुछ प्रदेश पर सम्मिलित अधिकार कर रहा था। सेंट गलिव (St. Gallen) प्रदेश के टिमिनो (Ticino) नामक भाग व थ्यूरगा (Thurgau) इनमें से कुछ कंटनों व जमीन प्रदेश था। दूसरी विशेषता यह थी कि इनमें जमींदारों द्वारा लोगों का शोषण भी किया जाता था। मगर जो मन्त्रिमन्त्रिण लोगो का बहुमत था।

इस संघ में कई दाव थे। इसका रूप छोटे राष्ट्र संघ (League of Nations) का जमा था। इसमें राष्ट्रीय सरकार कहाँ थी इसका पता लगाना उदा कठिन था। मन्त्रिमन्त्रिण भी नहीं थी। उसका कोई बजट भी नहीं बनता था। सभी कंटन अपने अपने में पूर्ण स्वतंत्र थे। संघ का यदि कोई राजनैतिक समस्या थी, तो वह डाइट (Diet) थी। वह एक अत्यन्त कमजोर संस्था थी। उसकी कार्य प्रणाली भी ऐसी थी कि प्रत्येक निर्णय के लिये सब सम्मत होना आवश्यक था। इसके परिणामस्वरूप वह कोई काम नहीं कर सकती थी। उसके निर्णय सब कंटनों पर लागू नहीं हो पाते थे, क्योंकि व्यवस्था ऐसी थी कि जिन कंटनों की स्वीकृति में वे निर्णय किये जाते थे, उही पर वे लागू हाने थे। डाइट मन्त्रिमन्त्रिण, नीति, नागरिकता व वित्त सम्पत्ति भी महत्व के मामलों पर तीव्र निर्णय नहीं कर सकती थी। संघ में शहरी कंटनों का महत्व देहाती कंटनों से अधिक था, क्योंकि शहरी कंटन धनी मानियों के कंटन थे। इस कारण देहाती कंटन के लोग जलते थे। उन कंटनों में जहाँ पूर्ण लोकतन्त्र था, दशा अच्छी नहीं थी। विविध कंटनों में विविध धर्मों के लोग रहते थे। मतान्तर भी बहुत सीमित था। संघ की दशा ऐसी थी कि आयेन्नि गृह युद्ध हात में तथा भ्रष्टाचार का बोलबाला था। इस तरह की गड़बड़ी की दशा लगभग ५०० वर्ष तक चलती रही। फिर भी यह संघ चलता रहा, यह उडे आश्चर्य की बात है।

एकता की ओर

इस प्रकार की गड़बड़ी की दशा में भी संघ बना रहा और फिर एकता का प्रस्ताव मिला, उसका कई कारण रहे। बाहर के आक्रमणों का सामना करने के लिये सभी लोगों को एक होना पड़ा था। सब का अपने आन्तरिक भेदभाव भुलाने पड़े थे। इन सब कारणों से जिस एकता की भावना का उदय हुआ, उसके कारण स्विटजरलैंड की एकता का अत्यधिक प्रस्ताव मिला। प्रसन्न की भाँति ने पुरानी व्यवस्था को छिन्नभिन्न कर दिया। सन् १७९८ में सेना ने देश पर आक्रमण

किया और उस पर अधिकार कर लिया। स्विटजरलैंड के सभी निवासियों का उसका मुकाबला करने के लिये एक होना पड़ा। तुरन्त एक नये शासन की स्थापना हुई और एक नया सविधान बनाया गया, जिसे स्वीकार करने के लिये स्विटजरलैंड को बाध्य होना पड़ा।

हैल्वेटिक गणतन्त्र

नये सविधान द्वारा हैल्वेटिक गणतन्त्र (Helvetic Republic) की स्थापना की गई और इसमें यह घोषणा की गई कि यह गणतन्त्र 'एक व अविभाज्य' होगा। जना ओक्सली ने कहा है, "उसमें इस बात पर जोर दिया गया कि देश की एकता ही समृद्धि का आवश्यक आधार है। नागरिका की समष्टि में सर्वोच्च शक्ति को निहित किया गया और यह घोषणा की गई कि स्विस् राज्य का भविष्य का रूप प्रति निध्यात्मक लोकतन्त्र होगा।"¹

गुटतरो को उखाड़ फेंका गया। अधीन प्रदेशों को मुक्त कर दिया गया और कुछ लोगों को जो सुविधाएँ मिली हुई थी वे सब समाप्त कर दी गईं। सब बटन केन्द्रीय सरकार के प्रशासनिक क्षेत्र बना दिये गये। सीनेट (Senate) और ग्राण्ड काउन्सिल (Grand Council) नाम के दो सदनों की एक राष्ट्रीय व्यवस्थापिका की स्थापना की व्यवस्था भी सविधान में की गई। कार्यपालिका की शक्ति ५ व्यक्तियों की एक ऐसी संचालक समिति (Directory) में निहित की गई जिसका निर्वाचन व्यवस्थापिका के दोनों सदनों द्वारा किया जाता था। भाषण, धर्म, व्यापार व प्रेस आदि के महत्वपूर्ण मूल अधिकारों की सुरक्षा की भी व्यवस्था की गई थी।

इसमें सदेह नहीं कि उक्त सविधान ने आधुनिक लोकतन्त्रीय स्विटजरलैंड की नींव डाल दी, पर उसके साथ उसने अपने लिये एक सगड़े विरोध की उत्पत्ति भी कर ली। सुरक्षा की दृष्टि में एकात्मक राज्य की स्थापना का जहा लागू में स्वागत हुआ, वहाँ स्थानीय स्वशासन की समाप्ति के कारण लोगों द्वारा उसका विरोध भी किया गया। परिणाम यह हुआ कि वह अधिक दिनों तक नहीं चला। जसा हंस ह्यूबर ने कहा है, "वह थोड़े ही दिन चला, क्योंकि स्थानीय स्वशासन की लोग की प्रबल आवश्यकता से वह मेल नहीं खाता था। इसके अतिरिक्त विदेशी हस्तक्षेप स्विस् प्रदेश पर विदेशी युद्ध तथा स्विटजरलैंड के लोग की पारस्परिक फूट भी उसके दुर्भाग्य के कारण थे।"²

¹ 'It laid stress upon the unity of the country as the necessary basis of prosperity, placed sovereign powers in the totality of the citizens and declared representative democracy to be the future form of the Swiss state
—Oechsl

² It was short lived because it was incompatible with the ineluctable need of the people for local self government and was moreover burdened with the curse of foreign intervention foreign warfare on Swiss territory and discord among the Swiss themselves
—Hans Huber

सन १८०३ का मध्यस्थता अधिनियम

इसके बाद नपोलियन की आज्ञा से एक और नवीन संविधान बनाया गया। इसका उद्देश्य स्विटजरलैंड की आंतरिक गड़बड़ी को समाप्त करना था। इस संविधान में ऐसी व्यवस्था की गई, जिससे स्थानीय आवश्यकतायें पूरी हो सकें। इसके परिणाम स्वरूप लगभग १० वर्ष तक शान्ति भी रही।

मध्यस्थता के अधिनियम (The Act of Mediation) द्वारा एकात्मक राज्य के जायदाद्वारिक विचार का छोड़कर एक सघातमक राज्य की स्थापना की गई। वक्त्र पर एक सभा (Diet) की स्थापना की गई। ६ नव कैन्टनों की स्थापना भी की गई और इस प्रकार कंटनों की संख्या बढ़कर १६ हो गई। मताधिकार के लिये सम्पत्ति की सीमा निर्धारित कर दी गई। संविधान लागू हुआ पर नपोलियन के अपक्ष के बाद फिर उसका निरादर होना प्रारम्भ हो गया। कुछ कैन्टनों ने अपने को स्वतंत्र समझना प्रारम्भ कर दिया। उन्होंने अपना अधिकार उन कंटनों पर भी जमान का प्रयत्न किया, जो नये उनाये गये थे। मिन राष्ट्रों ने उनसे इस कार्य की पसन्द नहीं किया और न उन्हें कोई समर्थन प्रदान किया।

पेरिस का समझौता

डाइट (Diet) ने ज्यूरिच में सन १८१४ में एक संविधान बनाया, जिसका पृष्ठिकरण १८१५ में पेरिस के समझौते (Pact of Paris) के रूप में विद्यता की काग्रेस द्वारा किया गया। इसके द्वारा कंटनों को शासन के उस रूप को उनाये रखने की अनुमति दी दी गई, जो उनमें पुराने संविधान में प्रचलित था। फ्रांस के अधिकार से मुक्त किये हुए तीन नव कंटनों को भी सभा का सदस्य बनाया गया जिनके नाम वलाइस (Valais), न्यूचटेल (New chatel) व जेनेवा (Geneva) थे। इस प्रकार फिर पहले की स्थिति स्थापित कर दी गई। सन् १८१५ में १८३० तक शान्ति व समृद्धि रही, पर उदारवादी भावना व लोकतंत्र की प्रगति को अवश्य धक्का लगा।

वर्तमान संविधान का निर्माण

जुलाई १८३० में फ्रांस में क्रांति हुई। स्विटजरलैंड में भी प्रगतिशील तत्वों ने जोर पकड़ा। कंटनों के लोगों ने अपने अपने कंटनों की सरकारों के समक्ष मांग पत्र रखा, जिसमें मांग की गई थी कि व्यवस्थापिका के लिये प्रत्यक्ष निर्वाचन हो, प्रेस की स्वतंत्रता प्राप्त हो, अपने अधिकारों के नियम सरकार के समक्ष प्रार्थना करने की स्वतंत्रता हो तथा सत्र की सम्पत्ति का अधिकार प्राप्त हो। इसमें अतिरिक्त यह भी मांग की गई कि पेरिस समझौते में आवश्यक मर्यादण किया जाय। कथोलिक कंटन इन मुद्दों के विरुद्ध थे। मुद्दों का पार्यान्वित न हो सके, इसके नियम लूसेर्न (Lucerne), उरी, (Uri), स्वेज (Schwyz), अटरवाल्डन (Unterwalden), जुग (Zug), फ्राइबर्ग (Friburg) तथा वलाइस (Valais) नाम के कथोलिक,

केटना न अपना एक अलग संगठन बना लिया और उसका नाम सण्डरबन्ध (Senderbund) रखा। परिणामस्वरूप सन् १८४७ में गृहयुद्ध छिड़ा, जिसमें कैथोलिक लोगों की रुढ़िवादिता को जड़ से समाप्त कर दिया गया। खूब रक्तपात हुआ और सबग की सेना ने विद्रोह को पूणत दबा दिया। डाइट (Diet) न एक नया संविधान प्रनाया, जिमें लोगों ने जनमत संग्रह द्वारा स्वीकार किया और वह संविधान अस्तित्व में आया, जिसे सन् १८४८ का संविधान कहा जाता है तथा जो स्विटजरलैण्ड का वर्तमान संविधान है।

स्विटजरलैण्ड के संविधान की मुख्य विशेषताये

जसा पहले कहा गया है स्विटजरलैण्ड के लागू स्वभाव में ही लोकतन्त्र प्रेमी है। अतः उन्हां १८४८ का जो संविधान बनाया उसमें एमी कोई व्यवस्था नहीं रखी, जिसके द्वारा प्रत्यक्ष रूप से या अप्रत्यक्ष रूप से शक्ति का केन्द्रोत्करण किसी एक स्थान पर हो जाय। यही कारण था कि उन्हांने अध्यक्षीय (Presidential) प्रकार की शासन व्यवस्था नहीं रखी। यही नहीं, कार्यकारिणी शक्ति वैसी मन्त्रिपरिषद् (Cabinet) में भी निहित नहीं की गई, जैसी इंग्लैण्ड में है, क्योंकि उसमें भी प्रत्यक्ष रूप में नहीं, ता अप्रत्यक्ष रूप से तो शक्ति का केन्द्रोत्करण प्रधानमंत्री के हाथ में हो ही जाता है। इसके विपरीत उन्हांने एक ऐसी मन्त्रिपरिषद् की व्यवस्था की, जिसमें सभी मंत्री समान स्तर के हात हैं और प्रधानमंत्री पद बारी बारी में सभी मंत्री लोग संभारत हैं। वे नाग दम बात की भी पसन्द नहीं करते थे कि 'यायपालिका अमरिका की यायपालिका की तरह अत्यधिक शक्तिशाली हो जाय। अतः उन्हांने 'यायिक पुनर्निरीक्षण (Judicial Review) की भी व्यवस्था नहीं की। व्यवस्थापिका एवं सदनीय हो या द्विसदनीय, इस बात पर मतभेद रहा, पर अंत में यह निश्चय हुआ कि उस द्विसदनीय ही रखा जाय। इस प्रकार संविधान में यह व्यवस्था की गई कि राष्ट्रीय परिषद् (National Council) व राज्य परिषद् (Council of State) की मिली हुई व्यवस्थापिका हो। एक कार्यकारिणी परिषद् हो जिसके सभी ७ सदस्य समान स्थिति के हों तथा 'यायपालिका को 'यायिक पुनर्निरीक्षण का अधिकार प्राप्त न हो। सन् १८४८ में बनाया हुआ यह संविधान आज भी स्विटजरलैण्ड का संविधान है यद्यपि समय समय पर और विरोध रूप से सन् १८७४ में उसमें संशोधन किए गये हैं।

वर्तमान संविधान की विशेषताओं का अध्ययन हम निम्न शीर्षकों में कर सकेंगे :

आलेख के रूप में

निम्न में लिखित संविधान—आलेख के रूप में स्विटजरलैण्ड का संविधान की पंथी विशेषता यह है कि यह एक निमित्त संविधान है। मौलिक रूप में गणना निर्माण सन् १८४८ में तथा इसके बाद इसका संशोधन सन् १८७४ में किया गया था। निमित्त संविधान के लिये जसा स्यामायिक है वह लिखित संविधान है। उसका

अधिकतर भाग लिखित कानूनों के रूप में है। निर्मित (enacted) व लिखित (written) संविधान होने के कारण, यह इंग्लैंड के संविधान का विपरीत है, क्योंकि वहाँ का संविधान विकसित (evolved) व अलिखित (unwritten) है। दूसरी ओर यह अमेरिका के संविधान से मिलता जुलता है, क्योंकि वहाँ का संविधान भी निर्मित व लिखित है। विस्तार की दृष्टि से यह अमेरिका के संविधान से बड़ा तथा भारतवर्ष के संविधान से छोटा है। इनके अंतर्गत १२३ धाराएँ हैं, जो तीन भागों में हैं। इसमें शासन के संगठन की मूल बातें ही नहीं दी गई हैं, बल्कि कुछ ऐसी बातें भी दी गई हैं, जो अधिक महत्व की नहीं हैं। उदाहरणार्थ, उसमें मछली मारने, शिकार खेलने, जुआ खेलने आदि तक के विषय में लिखा गया है। परिणाम यह हुआ है कि स्विटजरलैंड का संविधान एक विस्तृत संविधान हो गया है।

इस सम्बन्ध में यह प्रश्न उठता स्वाभाविक है कि स्विटजरलैंड का संविधान इतना विस्तृत क्यों बनाया गया है। इसके सम्बन्ध में विचारकों के मत भिन्न भिन्न हैं। उदाहरणार्थ जान मेसन ब्राउन के अनुसार स्विटजरलैंड के संविधान का इतना विस्तृत इसलिए बनाया गया है कि केन्द्रीय सरकार व इतना की सरकारों के बीच शक्ति का स्पष्ट विभाजन किया जा सके। उसने कहा है कि "विवरण की इस अधिकता के पीछे मध्य व इतनों के कानूनों की शक्ति या अलग अलग विवेचन ही है।"¹ ब्रुक्स के अनुसार संविधान के विस्तृत होने का प्रमुख कारण संविधान निर्माताओं की यह इच्छा थी कि "जाति-भेदभाव व गृह युद्ध की सम्भावना के कारणों को समाप्त किया जा सके।"² कारण कुछ भी रहा हो पर यह निश्चय है कि स्विटजरलैंड का संविधान एक विस्तृत संविधान है।

अचल संविधान—अलेख रूप में स्विटजरलैंड के संविधान की एक अन्य विशेषता यह है कि वह एक अचल (Rigid) संविधान है। इस सम्बन्ध में यह अग्रणी संविधान के विपरीत है, क्योंकि वह एक लचीला (Flexible) संविधान है। अचलता के सम्बन्ध में वह अमेरिका के संविधान से अधिक मिलता हुआ है, यद्यपि भारतवर्ष के संविधान से वह कुछ अधिक अचल है। यही कारण है कि १६७ वर्ष में अमेरिका के संविधान में केवल २१ संशोधन तथा स्विटजरलैंड के संविधान में १८८८ से १९६० तक ५१ संशोधन हो चुके हैं। पर इस तुलनात्मक अंतर के

¹ Behind this plethora of details is the respective competence of federal and cantonal laws

—John Mason Brown

² According to R. C. Brooks the cause of the comprehensiveness of the Swiss constitution is the desire of the constitution makers to bring about national solidarity by removing all possibility of the causes of internal friction and possibility of civil strife

—R. C. B.

होत हुय भी अमेरिका के संविधान की भांति ही स्विटजरलण्ड का संविधान भी अचल (rigid) है और अमेरिका की भांति स्विटजरलण्ड के संविधान की अचलता उसकी संघात्मकता की रक्षा करती है। स्विटजरलण्ड के संविधान की अचलता का आधार पर उसकी यह जालोचना की जाती है कि वह इसके कारण प्रगतिशील नहीं हो सकता। पर जसा ऊपर कहा गया है अचलता के होत हुय भी स्विटजरलण्ड का संविधान में आवश्यक संशोधन होत रह है। अतः यह स्पष्ट है कि उसकी अचलता उसकी प्रगति में बाधक सिद्ध नहीं हुई है और आवश्यकतानुसार वह लगातार प्रगति करता रहा है। स्विटजरलण्ड के संविधान में वस्तुतः जो अचलता है, वह संविधान के मधीय रूप की रक्षा के लिये आवश्यक है और इसी उद्देश्य से संविधान में संशोधन प्रक्रिया की व्यवस्था ऐसी की गई है, जिससे संविधान का संशोधन अत्यधिक सरलता में तथा सघ की इकाइयाँ व उनकी जनता की इच्छा बिना नहीं हो सकता।

संशोधन की प्रक्रिया

इस प्रसंग में स्विटजरलण्ड के संविधान में संशोधन की जिस प्रक्रिया की व्यवस्था की गई है उसका अध्ययन करना उपयोगी होगा। जैसा ऊपर कहा गया है, स्विटजरलण्ड के संविधान में संशोधन की प्रक्रिया ऐसी रखी गई है जिसमें संविधान के संशोधन से सम्बंधित कानून उसी सरलता से पारित नहीं किये जा सकते, जिस सरलता से साधारण कानून पारित किये जा सकते हैं। इसके अतिरिक्त उसकी व्यवस्था ऐसी भी रखी गई है कि संविधान के संशोधन सघ की इकाइयाँ तथा उसकी जनता की इच्छा के बिना न हो सके। संशोधन की प्रक्रिया का आगामी विवेचन से यह बात अच्छी तरह स्पष्ट हो जायेगी।

संविधान के लिए स्विटजरलण्ड का संविधान के संशोधन की प्रक्रिया का अध्ययन हम निम्न उपशीर्षकों में कर सकते हैं

संशोधन का आरम्भ

संशोधन की प्रक्रिया में पहला स्तर संशोधन के आरम्भ (initiation of amendment) का होता है। यह निम्न दो प्रकार का होता है

(क) संविधान के पूरे संशोधन का आरम्भ—संशोधन के आरम्भ का पहला प्रकार वह होता है, जिसके अंतर्गत संविधान के पूरे संशोधन का आरम्भ किया जा सकता है। इससे सम्बंधित व्यवस्था संविधान की धारा २० में दी गई है। उसके अनुसार संविधान के पूरे संशोधन का प्रस्ताव या तो संघीय संसद (Federal Parliament) के किसी सदन द्वारा या संघीय परिषद (Federal Council) द्वारा अथवा १०००० पञ्जीकृत मतदाताओं के द्वारा प्रस्तुत किया जा सकता है। यदि ऐसा प्रस्ताव किसी एक मदन द्वारा अस्वीकार कर दिया जाय या वह १०००० मतदाताओं द्वारा प्रस्तुत किया जाय तो उस पर जनमत संग्रह लिया जाता है।

इस व्यवस्था द्वारा इस प्रकार जनता को यह निश्चय करने का अवसर दिया गया है कि संविधान का पूरा संशोधन किया जाय या नहीं। यदि यह निश्चय हो जाय कि संविधान का पूरा संशोधन किया जाना है, तो फिर व्यवस्थापिका के दोनों सदनों का नया निर्वाचन किया जाता है और इस प्रकार नये सिरे से निर्वाचित व्यवस्थापिका सम्पूर्ण संशोधन का काम करती है। इस सम्बन्ध में ध्यान देने की बात यह है कि पूर्ण संशोधन के प्रस्ताव पर यदि संसद के दोनों सदनों एकमत हो या वह प्रस्ताव संघीय परिषद (Federal Council) की ओर से आय तो उस पर जनमत संग्रह नहीं किया जाता है।

(स) संविधान के आंशिक संशोधन का प्रारम्भ—संशोधन के आरम्भ का दूसरा प्रकार वह होता है, जिससे अन्तर्गत संविधान के आंशिक संशोधन का प्रारम्भ किया जा सकता है। यह कार्य दो विधियों से किया जा सकता है।

पहली विधि के अन्तर्गत जो व्यवस्था है उसके अनुसार स्विटजरलैंड के ५०००० मतदाता या तो आंशिक संशोधन कराने की इच्छा व्यक्त कर सकते हैं अथवा व आवश्यक संशोधन का प्रारूप (Draft) दे सकते हैं। पहले प्रकार के प्रारम्भ का अनिर्मित आरम्भक (Unformulated initiative) कहा जाता है। और दूसरे प्रकार के प्रारम्भ को निर्मित आरम्भक (formulated initiative) कहा जाता है। आंशिक संशोधन का प्रस्ताव लोगों की ओर से यदि अनिर्मित रूप में आता है और यदि संसद संशोधन सम्बन्धी जनता की मांग को मोटे रूप से स्वीकार कर लेती है तो राज्य परिषद (Council of States) संशोधन का प्रारूप बनाती है, पर यदि संसद लागू की मांग का अस्वीकार कर देती है, तो इस बात का निणय जनमत संग्रह द्वारा किया जाता है कि प्रस्तावित आंशिक संशोधन किया जाना चाहिये या नहीं।

आंशिक संशोधन की मांग जब संशोधन के प्रारूप के साथ अर्थात् निर्मित आरम्भक (formulated initiative) की विधि के अन्तर्गत प्रस्तुत की जाती है, तो संघीय सभा के लिये यह आवश्यक होता है कि वह उस जनता की स्वीकृति के लिये रखे, चाहे स्वयं वह उसे स्वीकार करे या न करे। ऐसी दशा में जब संशोधन के प्रारूप के साथ प्रस्तुत की हुई मांग को संघीय संसद स्वीकार नहीं करती, संसद का अधिकार है कि वह उस प्रारूप का जनता के समक्ष मत संग्रह के लिए रखत हुय यह सिफारिश कर सके कि जनता उस अस्वीकार करे या अपनी ओर से उसके विपक्ष में ऐसा प्रस्ताव प्रस्तुत कर सके, जिसमें वह जनता से स्वीकार करने के लिये कह सके। ऐसी दशा में जनता के प्रस्ताव के साथ ही साथ संसद का अपना प्रस्ताव भी जनमत संग्रह के लिये प्रस्तुत किया जा सकता है।

इसके अतिरिक्त आंशिक संशोधन का प्रस्ताव संघीय संसद के एक सदन अथवा उसके दोनों सदनों द्वारा अलग अलग या संघीय परिषद द्वारा भी प्रस्तुत किया जा सकता है। यदि ऐसा प्रस्ताव एक सदन द्वारा प्रस्तुत किया जाता है और दूसरा सदन उस स्वीकार नहीं करता, तो प्रस्ताव पर जनमत संग्रह किया जाता है।

इस प्रकार हम देखते हैं कि सविधान में सशोधन प्रस्तावित करने के विषय में स्विटजरलैण्ड में सघ की जनता को, सघ की परिषद को तथा सघ की मजदूती को अधिकार दिया गया है। यदि हम व्यवस्था की तुलना हम अमेरिका, रूस व भारतवर्ष के संघीय सविधानों से कर मो हम देखते हैं कि जनता या कार्यपालिका द्वारा सशोधन प्रस्तावित करने की व्यवस्था न अमेरिका में है, न रूस में है और न भारतवर्ष में है। जहाँ तक व्यवस्थापिका द्वारा सशोधन प्रस्तावित करने का प्रश्न है, वह अमेरिका, रूस व भारत तीनों में ही है, यद्यपि यह व्यवस्था स्विटजरलैण्ड जैसी ही नहीं है। जमा ऊपर कहा गया है, स्विटजरलैण्ड में सशोधन का प्रस्ताव सघ के किसी भी मजदूती द्वारा प्रस्तुत किया जा सकता है, पर उसके लिये दूसरे सदन की स्वीकृति आवश्यक है। अमेरिका में ऐसा नहीं है। वहाँ सशोधन के प्रस्ताव के लिये यह आवश्यक है कि वह कांग्रेस के दोनों सदनों द्वारा अलग अलग ३ बहुमत में प्रस्तावित किया जाय, अर्थात् उसे दोनों सदनों के ३ बहुमत का अलग अलग समर्थन प्राप्त हो। भारतवर्ष में भी सशोधन का प्रस्ताव मजदूती द्वारा रखा जा सकता है, पर उसके लिये किसी विशेष बहुमत की आवश्यकता नहीं होती। इस सम्बन्ध में स्विटजरलैण्ड व भारत की व्यवस्था में हम समानता पाते हैं। सशोधन के प्रस्ताव के विषय में जहाँ तक सघ की इकाइयों के अधिकार का प्रश्न है, स्विटजरलैण्ड की व्यवस्था अमेरिका की व्यवस्था से पूर्णतः भिन्न व भारत की व्यवस्था से मिलती जुलती है। अमेरिका में सघ की इकाइयों को सविधान में सशोधन प्रस्तावित करने का अधिकार है जब कि स्विटजरलैण्ड में कौनों और भारत में राज्यों को वसा कोई अधिकार प्राप्त नहीं है।

सशोधन का पुष्टिकरण

स्विटजरलैण्ड के सविधान के सशोधन की प्रक्रिया का दूसरा स्तर पुष्टिकरण (ratification) का स्तर होता है। प्रस्ताव के स्तर के बाद सशोधन के लिये यह आवश्यक है कि उन्हें जनमत सभ्र में जनता द्वारा स्वीकार किया जाय। सशोधन तभी पारित समझा जाता है जब बहुमतांक कानूनों द्वारा तथा उनकी जनता के बहुमत द्वारा उसे स्वीकार कर लिया गया हो। इस सम्बन्ध में यह ध्यान देने की बात है कि बहुमत का हिमाय लगान में पूरे कैंटन का मत एक व आध कैंटन का मत आधा गिना जाता है। इस प्रकार स्विटजरलैण्ड में सशोधन को पारित समझने के लिये वह आवश्यक है कि वह कम से कम ११ कैंटनों द्वारा स्वीकृत किया जाय और उनकी उस जनता के बहुमत द्वारा स्वीकृत किया जाय जो वहाँ इस सम्बन्ध में सविधान सभा (Constituent Assembly) के रूप में कार्य करती है।

पुष्टिकरण की प्रक्रिया को यदि हम तुलनात्मक दृष्टि में देखें, तो हम देखते हैं कि जनता द्वारा पुष्टिकरण की बात न अमेरिका में है और न भारतवर्ष में है। जहाँ तक सघ की इकाइयों द्वारा पुष्टिकरण की बात है, यह अमेरिका में भी है और भारतवर्ष में भी है। सशोधन का पुष्टिकरण अमेरिका में राज्यों की ३ मर्यादा द्वारा

तथा भारत में राज्यों की आधी से अधिक संख्या द्वारा होना आवश्यक है, यद्यपि सब देशों में ऐसा आवश्यक नहीं है।

स्विटजरलैंड के संविधान के संशोधन की प्रक्रिया के उक्त विवेचन से जसा हमने देखा, वहाँ की संशोधन की प्रक्रिया बड़ी पेचीदा है। पर फिर भी उसके कारण संविधान के विकास में कोई बाधा नहीं पड़ी है। जसा पहले कहा गया है स्विटजरलैंड में 'न्यायिक पुनर्निरीक्षण' (Judicial Review) की व्यवस्था नहीं है। परिणामस्वरूप संविधान का जो कुछ विकसित हुआ है, वह संशोधन के द्वारा ही हुआ है। फिर भी संशोधन प्रक्रिया की पचीदगी के हाते हुए भी वहाँ सन् १९६० तक ११ संशोधन हो चुके हैं। संशोधन की यह संख्या तो काफी है जो उनमें से अनेक बड़े व्यापक भी हैं। सन् १८७४ में तो संशोधन पूरा ही हुआ था जब १४ धाराएँ समाप्त कर दी गई थी, १४ में संशोधन किया गया थे और २१ धाराएँ नई जोड़ दी गई थी। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि संशोधन की प्रक्रिया की पचीदगी वहाँ के संविधान के विकास के मार्ग में बाधक सिद्ध नहीं हुई है। वहाँ की संशोधन प्रक्रिया की एक अर्थ अच्छाई यह भी है कि वह अत्यधिक लोकतंत्रीय है, क्योंकि जनता का जितना अधिक अधिकार वहाँ की संशोधन प्रक्रिया में दिया गया है, उतना कदाचित् अन्य किसी देश की संशोधन प्रक्रिया में नहीं दिया गया है।

फिर भी इस सम्बन्ध में यह ध्यान देने की बात है कि स्विटजरलैंड का जनता ने संवैधानिक मामलों के सम्बन्धों के विषय में उचित से अधिक जागरूकता कर ली गई है। संविधान को संशोधित करने के विषय में जो अधिकार वहाँ की जनता को दिये गए हैं, उनके विषय में उससे यह आशा करना कि वह उनका उचित उपयोग कर सकेंगी स्पष्ट है क्योंकि अधिकांश जातों संवैधानिक मामलों का सम्बन्ध की क्षमता नहीं रखती। राजनैतिक प्रणाली के रूप में

स्विटजरलैंड के संविधान में राजनैतिक व्यवस्था की स्थापना की गई है, वह कई प्रकार में अपने ढंग की निराली व्यवस्था है। वहाँ का संघ, वहाँ का लोकतंत्र वहाँ की समुदाय व्यवस्था सभी अपने ढंग की निराली हैं जसा निम्न विवरण से स्पष्ट हो जायगा।

निराला संघ—स्विटजरलैंड के संघ में १९ पूरे कैंटन व ६ आधे कैंटन सम्मिलित हैं। इन राजनैतिक इकाइयों से मिलकर वहाँ का संघ बना है। साधारणतः संघ में जो इकाइयाँ सम्मिलित होती हैं वह स्वच्छा से सम्मिलित होती हैं और उन्हें यह अधिकार होता है कि अपनी इच्छा से वे उससे अलग हो सकें। पर स्विटजरलैंड का संघ इस सम्बन्ध में निराला है। वह शाश्वत इकाइयों का शाश्वत संघ है। उसके कैंटनों को भी कभी समाप्त नहीं किया जा सकता और न स्वयं संघ को ही समाप्त किया जा सकता है। इसके अतिरिक्त संघ में साधारणतः संविधान की सर्वोच्चता (Supremacy of the Constitution) शक्तियों का वितरण (Distribution of Powers) तथा न्यायपालिका की सर्वोच्चता (Supremacy of the Judiciary) की

व्यवस्था होती है। स्विटजरलैंड की मधीय व्यवस्था में संविधान सर्वोच्च है, उसमें केन्द्र व कंटनों के मध्य शक्ति के वितरण की व्यवस्था भी है, पर उसमें न्यायपालिका की सर्वोच्चता उस रूप में नहीं है, जसी अमेरिका या भारतवर्ष की मधीय व्यवस्था में है। अमेरिका व भारतवर्ष में न्यायपालिका को अधिकार है कि वह मधीय व राज्या की व्यवस्थापिकाओं द्वारा बनाये हुए कानूनों का अवध घोषित कर दे, यदि वे संविधान की किसी व्यवस्था के प्रतिकूल हों। ऐसी बात स्विटजरलैंड में नहीं है। वहाँ की न्यायपालिका को मधीय व्यवस्थापिका के कानूनों का न्यायिक पुनर्निरीक्षण (Judicial Review) करने का अधिकार नहीं है और न संविधान के प्रतिकूल होने के कारण उन्हें अवध घोषित करने का अधिकार है। वह केन्द्र कंटनों की व्यवस्थापिकाओं द्वारा बनाये हुए कानूनों का पुनर्निरीक्षण कर सकती है तथा संविधान के प्रतिकूल होने पर उन्हें अवध घोषित कर सकती है। इस प्रकार हम देखते हैं कि स्विटजरलैंड का संघ इस दृष्टि से निराला है कि वहाँ न्यायिक पुनर्निरीक्षण की व्यवस्था केवल आंशिक है तथा वह कंटनों के कानूनों पर ही लागू है।

स्विटजरलैंड के संघ का निरालापन इस बात में भी है कि वह केवल राजनतिक संघ ही न होकर सांस्कृतिक संघ भी है। इस सम्बन्ध में वह इस के संघ में मिलता जुलता है। यह वस्तुतः अनेक भाषायी व धार्मिक जातियों का संघ है। यह ऐसे लोगों का संघ है जिनमें से ७२ प्रतिशत लोग जर्मन, २१ प्रतिशत लोग फ्रांसीसी तथा ६ प्रतिशत लोग इटालियन हैं। यदि धर्म के आधार पर देखा जाय, तो ५५ प्रतिशत लोग प्रोटेस्टेंट, ४० प्रतिशत लोग रोमन कैथोलिक, १ प्रतिशत यूज़ू तथा लगभग ५०००० लोग ऐसे हैं, जिसका कोई विशेष धर्म ही नहीं है। स्विटजरलैंड के संविधान की विशेषता इस बात में है कि उसके अंतर्गत इतनी विविध भाषाओं, धर्मों व मस्कृतियों के लिए एक राष्ट्र के रूप में बंध गये हैं। इसका कारण उसमें की गई वह व्यवस्था है जिसके अंतर्गत सभी चार भाषाओं को राजभाषा का स्तर दिया गया है तथा सभी धर्मावलम्बियों को अपने अपने धर्म का पालन करने की पूरी स्वतंत्रता दी गई है और राज्य का रूप एक धर्म निरपेक्ष (secular) राज्य का रखा गया है।

निराला लोकतंत्र—मधीय व्यवस्था की ही तरह स्विटजरलैंड के लोकतंत्र की व्यवस्था भी बड़ी निराली है। आधुनिक युग साधारणतः अप्रत्यक्ष (indirect democracy) का युग कहलाता है। अधिकांश लोकतंत्रीय राज्यों में व्यवस्था अप्रत्यक्ष लोकतंत्र की है, जहाँ जनता अपने प्रतिनिधियों के द्वारा शासन कार्य में अप्रत्यक्ष रूप से भाग लेती है। पर स्विटजरलैंड की लोकतंत्रीय व्यवस्था में प्रत्यक्ष लोकतंत्रात्मकता का अंश अधिक पाया जाता है। वहाँ के संविधान में ऐसी अनेक व्यवस्थाएँ हैं, जिनके माध्यम से जनता अधिक से अधिक शासन कार्य में भाग ले सकती है। उदाहरण के लिये हम आरम्भिक (Initiative) व जनमत संग्रह (Referendum) की व्यवस्थाओं को ले सकते हैं जिनके द्वारा वहाँ की जनता को यह अधिकार मिला हुआ है कि वह

संविधान के संशोधन तक में प्रत्यक्ष रूप में भाग ले सकती है। इस प्रकार की व्यवस्था साधारणतः सभी देशों के लोकतंत्र में नहीं पाई जाती। अतः इस दृष्टि से भी स्विटजरलैंड का लोकतंत्र एक निराला लोकतंत्र है।

इसके अतिरिक्त एक अन्य दृष्टि से भी स्विटजरलैंड का लोकतंत्र निराला है। हम सभी जानते हैं कि स्वतंत्रता व समानता लोकतंत्र के आधार स्तम्भ होते हैं। प्रायः सभी लोकतन्त्रीय संविधानों में इस बात की व्यवस्था की जाती है कि स्वतंत्रता व समानता का प्राप्ताह मिले। पर स्विटजरलैंड के संविधान में इन पर और अधिक अंकित किया गया है। वहाँ संविधान के बनाने वाला ने नागरिकों की ही स्वतंत्रता व समानता में अपने को संतुष्ट नहीं कर लिया है, बल्कि उन्हें ऐसी व्यवस्था भी दी है कि सभी लोग भी आपसी व्यवहार में स्वतंत्र व समान रहें। यही कारण है कि वहाँ बहुल कार्यकारी (Plural Executive) की व्यवस्था की गई है जिसमें सब मंत्री परस्पर स्वतंत्र हैं क्योंकि वहाँ सम्मिलित उत्तरदायित्व (Collective Responsibility) की व्यवस्था नहीं है। वे परस्पर समान हैं क्योंकि मन्त्रिमण्डल की अध्यक्षता सभी का बारी बारी से मिलती है। वहाँ इस प्रकार ऐसी कोई सम्भावना नहीं छोड़ी गई है, जिससे कोई भी मंत्री औरों से ऊपर उठकर अपने का अधिनायक बना सके।

और भी कई दृष्टियों में स्विटजरलैंड के लोकतंत्र की व्यवस्था निराली है। सभी लोकतन्त्रों में प्रायः वयस्क मताधिकार की व्यवस्था होती है और सभी वयस्क स्त्री पुरुषों का मत देना का अधिकार प्राप्त होता है। पर स्विटजरलैंड का वयस्क मताधिकार निराला है। उसके अंतर्गत वयस्क मताधिकार का प्रयोग मतदाताओं की मर्जी पर ही नहीं छात्र दिया गया है बल्कि कुछ बेटों में उसे अनिवार्य बना दिया गया है। वहाँ यदि कोई मतदाता अपने मत का प्रयोग नहीं करता, तो उसे जुरमाना देना होता है। इसके अतिरिक्त एक विशेषता वहाँ के मताधिकार की यह भी है कि वहाँ स्त्रियों को अभी तक मत देने का अधिकार नहीं दिया गया है। स्विटजरलैंड के लोगों के मतानुसार स्त्रियाँ कायदेय अब भी घर की चहार दीवारी ही हैं और वे यह उचित नहीं समझती कि वे राजनीति में भी भाग लें। इसका कारण यह बताया जाता है कि स्विटजरलैंड इंग्लैंड की तरह न तो ऐसा समृद्धिवादी (aristocratic) देश है जहाँ स्त्रियों को अपने राजनैतिक अधिकारों के विषय में सोचने व उनको लिये माँग करने का अवसर मिल सके, और न वह रूस व चीन की तरह ऐसा सवहारा (proletarian) देश है, जहाँ खेत व कारखाना में काम करने वाली स्त्रियों के रूप में वहाँ की स्त्रियाँ अपने राजनैतिक अधिकारों के लिए लड़ना सीख सकें। स्विटजरलैंड वस्तुतः एक निम्न मध्य श्रेणी के लोगों का देश है, जहाँ स्त्रियों का स्थान न तो ड्राइंग रूम (Drawing Room) ही समझा जाता है और न भेत या कारखाना बल्कि उसका कायदेय जाया घर समझा जाता है जिसकी वह सदस्य होती है। रैंड न ऐसा ही विचार व्यक्त किया है और कहा है कि 'स्विटजरलैंड का शासन मुख्यतः निम्न मध्य वर्ग के हाथ में है। वह न तो ...'

और न एक सवहारा देश है। सम्पूर्ण इतिहास व भूगोल बताता है कि स्त्री को अपन राजनतिक अधिकारों का ज्ञान चौके में कहीं अधिक गृह गार गृह व कारखान में होता है।^१

निराली समदीय व्यवस्था—स्विटजरलैंड का संविधान सघीय व्यवस्था व लोकतंत्रीय व्यवस्था की दृष्टि में जिस प्रकार निराला है, उसी प्रकार वह सघीय व्यवस्था की दृष्टि से भी निराला है। वहाँ की शासन व्यवस्था में कुछ गुण समदाय व्यवस्था के हैं फिर भी उम पूरी तरह से मसदीय (Parliamentary) शासन व्यवस्था नहीं कहा जा सकता। वहाँ कुछ बात अध्यक्षीय (Presidential) शासन व्यवस्था की भी हैं फिर भी उसे पूर्णतः अध्यक्षीय शासन व्यवस्था नहीं कहा जा सकता। यह बात निम्न उदाहरणों में त्रिवलु स्पष्ट हो जायेगी

१ समदीय व्यवस्था वाले देशों में साधारणतः एक नाममात्र का शासन प्रमुख व एक वास्तविक शासन प्रमुख होता है। उदाहरणार्थ इंगलैंड में राजा नाम मात्र का व प्रधानमंत्री वास्तविक शासन प्रमुख होता है। इनके विपरीत अध्यक्षीय शासन प्रणाली वाले देशों में शासन प्रमुख केवल एक ही होता है और वह वास्तविक होता है, जमा अमरिका में है। पर स्विटजरलैंड में दोनों में से एक भी बात पूरी तरह से नहीं है। वहाँ के शासन का प्रमुख अध्यक्ष (President) है जो वास्तव में राजा भी है और प्रधानमंत्री भी है तथा नाममात्र का शासन प्रमुख भी है और वास्तविक शासन प्रमुख भी है।

२ स्विटजरलैंड की कार्यपालिका इस दृष्टि से समदीय है कि वह वहाँ का मजदूर व प्रति उत्तरदायी है। यह मजदूर में से ही ली जाती है और उसके कार्य मजदूर की बैठकों में भाग ले सकते हैं। पर इतना होते हुए भी उम का निराकरण वह है कि मजदूर के अविद्वानों के कारण उम पद छोड़ने व लिये बाध्य नहीं किया जा सकता। इस दृष्टि में यह अध्यक्षीय (Presidential) प्रकार की है, क्योंकि व्यवस्थापिका के विद्वानों या अविद्वानों का उस पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता।

३ संसदीय की दृष्टि में अध्यक्षीय प्रकार की होत हुए भी स्विटजरलैंड में शक्तियों का वह पृथक्करण नहीं पाया जाता, जो अध्यक्षीय प्रकार की शासन व्यवस्था में पाया जाता है। कार्यपालिका कानून निर्माण के कार्य में व्यवस्थापिका का परामर्श करती है और व्यवस्थापिका नीति निर्धारण करके, कार्यपालिका को अनिवार्य करके उममें प्रश्न आदि पृष्ठ कर उमका कार्य पर नियंत्रण रखती है। इस प्रकार स्विटजरलैंड में अमरिका तथा जर्मनी का पृथक्करण नहीं है तथा कार्यपालिका

^१ Switzerland is governed by its dominant lower middle class. It is neither an aristocratic nor a proletarian country. All history and all geography show that woman comes to her political rights in the drawing room and in the workshop long before she comes to kitchen.

व व्यवस्थापिका दोनों एक दूसरे पर निर्भर रहती हैं। पर फिर भी इसका यह तात्पर्य नहीं है कि यदि व्यवस्थापिका व किसी एक मंत्री या सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल में मतभेद हो, तो किसी मंत्री या मंत्रिमण्डल का त्यागपत्र देना पड़े।

४ स्विटजरलैंड के संसदीय शासन में भी अर्थात् संसदीय शासन की तरह उत्तरदायित्व की व्यवस्था है। वहाँ भी मंत्रिमण्डल का प्रत्येक सदस्य इस बात के लिये प्रयत्नशील रहता है कि मंत्रिमण्डल सहयोगियों की भाँति कार्य करे। पर इस उत्तरदायित्व का यह अर्थ अभी नहीं होता कि सामूहिक उत्तरदायित्व के नाम पर मंत्रियों को अपनी आत्मा का बलिदान करना पड़े। वहाँ मंत्रिमण्डल के प्रत्येक सदस्य को इस बात की स्वतन्त्रता है कि वह मंत्रिमण्डल की वृत्ति में ही नहीं समर्थ की वृत्ति में भी अपना स्वतन्त्र मत व्यक्त कर सके। यह इस बात का परिचायक है कि वहाँ अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता लोगों को किस हद तक प्राप्त है। इस दृष्टि से स्विटजरलैंड की शासन व्यवस्था में तो इंग्लैंड की तरह संसदीय है और न अमेरिका की तरह अध्यक्षीय है क्योंकि इंग्लैंड में यदि कोई मंत्री प्रधानमंत्री से भिन्न मत का होता है या अमेरिका में कोई सचिव यदि राष्ट्रपति से भिन्न मत का होना है तो उस दौरान रास्ता दिना दिया जाता है।

५ स्विटजरलैंड की संसदीय व्यवस्था का एक अन्य निरालापन यह है कि वहाँ की कार्यपालिका गृहण कार्यपालिका (Plural executive) है। उसके सभी सात सदस्यों का दर्जा, उनकी शक्तियाँ व उनके अधिकार एक में होते हैं। उन सब का पद समान होता है। इंग्लैंड की तरह उनमें से कोई भी एक मंत्री स्थाई रूप से प्रधानमंत्री नहीं होता। वहाँ मंत्रिमण्डल के सभी मंत्री बारी बारी से प्रधानमंत्री बनते हैं और अपने-अपने समय में मंत्रिमण्डल की अध्यक्षता करते हैं।

इन प्रकार हम देखते हैं कि स्विटजरलैंड की शासन व्यवस्था अनेक बातों में संसदीय शासन व्यवस्था से मिलती-जुलती है और अनेक बातों में अध्यक्षीय शासन व्यवस्था से मिलती है। वह वस्तुतः दोनों ही प्रकार के शासन व्यवस्थाओं का मिश्रण है तथा यही कारण है कि वह अपने ही ढंग की संसदीय व्यवस्था बनी जाती है।

अधिकार पत्र के रूप में

भारतीय संविधान व रूस के संविधान में मूल अधिकारों पर अलग अध्याय दिया गया है। पर स्विटजरलैंड के संविधान में ऐसा नहीं है। व्यक्ति के मूल अधिकारों का व्यवस्था स्विटजरलैंड के संविधान की कई धाराओं में दी गई है। यह सम्बन्ध में स्विटजरलैंड का संविधान अमेरिका के संविधान से अधिक मित्रतापूर्ण है। फिर भी इसका यह तात्पर्य नहीं है कि स्विटजरलैंड के संविधान में लोगों के अधिकारों की सुरक्षा की व्यवस्था नहीं की गई है। प्रायः सभी मूल अधिकारों की व्यवस्था वहाँ के संविधान में विद्यमान है। उदाहरणार्थ, संविधान का धारा ६ में उस अधिकार की रक्षा की व्यवस्था की गई है, जिस कानूनी स्वतन्त्रता बनाया जाता है तथा जिसके अनुसार सभी को बिना किसी भेदभाव के कानून के समक्ष समान -

जाता है। धारा २७ में सब के लिये यह अधिकार देने की व्यवस्था की गई है कि कंट्रो के स्कूला में सभी धर्म निरपेक्षता के साथ प्रारम्भिक शिक्षा प्राप्त कर सकें। धारा ३१ में सब के लिये इस अधिकार की व्यवस्था की गई है कि सब सम्पूर्ण स्टिच जर्लण्ड में व्यापार व व्यवसाय कर सकें। धारा ४६ के अंतर्गत सबका धर्म व पूजा सम्बन्धी स्वतन्त्रता दी गई है। धारा ५५ सब को प्रेम व प्रकाशन सम्बन्धी स्वतन्त्रता प्रदान करती है। धारा ५६ के अंतर्गत सब को इस बात का अधिकार दिया गया है कि वे स्वतन्त्रतापूर्वक समुदाय बना सकें। धारा ६० स्टिचजर्लण्ड के सभी नागरिकों को इस बात का अधिकार प्रदान करती है कि वे किसी व टन में भी स्वतन्त्रतापूर्वक रह सकें और वहां उनके साथ किसी प्रकार का भेदभाव न हो।

पर इस सम्बन्ध में ध्यान देने की बात यह है कि जसा अब प्रायः सभी जीवन्तरीय देशों में है, स्टिचजर्लण्ड में भी ये अधिकार अनियंत्रित नहीं हैं। वहां भी समाज के सावजनिक हित की दृष्टि से इनके प्रयोग पर अकुश लगाया जा सकता है। उदाहरण के लिये हम व्यापार व व्यवसाय की स्वतन्त्रता को ले सकते हैं जिसमें विषय में शामिल का अधिकार है कि सावजनिक हित व आर्थिक स्वतन्त्रता व समानता को ध्यान में रखते हुये वह उम पर उचित प्रतिबंध लगा सके। अधिकारों पर उचित प्रतिबंध (reasonable restrictions) की यह व्यवस्था भारतीय संविधान की व्यवस्था में मिलती है, यद्यपि वहां भारतवर्ष की तरह प्रतिफल (compensation) देने की कोई व्यवस्था नहीं है।

इसके अतिरिक्त भारतवर्ष की तरह वहां ऐसी व्यवस्था भी है कि यदि सघीय सरकार कंट्रोल, की सरकार या कम्पूनी की सरकार के द्वारा व्यक्ति के किसी भाग अधिकार का अपहरण हो, तो उसे सघीय न्यायालय को अपील करने का अधिकार है। इसके अतिरिक्त कुछ अधिकारों की व्यवस्था नकारात्मक ढंग से भी की गई है। उदाहरणार्थ, सरकार की दृष्टि में सभी व्यक्ति समान समझे जायें, इसके लिये संविधान की आज्ञा है कि सरकार किसी नागरिक को ऐसी पदवी अथवा उपाधि प्रदान नहीं करेगी, जिससे नागरिकों में परस्पर भेदभाव उत्पन्न हो तथा एक दूसरे से अपने को ऊंचा या नीचा समझे।

स्टिचजर्लण्ड की समानता की व्यवस्था के विषय में फिर भी यह स्मरणीय है कि वहां जो कुछ किया गया है, वह केवल राजनैतिक समानता की स्थापना के लिये ही किया गया है। वहां के अधिकारों की व्यवस्था में उन अधिकारों की कोई व्यवस्था नहीं की गई है, जिनसे आर्थिक समानता की स्थापना हो सके। उदाहरणार्थ उक्त अधिकारों की व्यवस्था में हम वही भी व्यक्ति के राजगार के अधिकार (right to employment), उसके उचित वेतन पाने के अधिकार (right to proper wage), जसे उन अधिकारों की व्यवस्था की कोई चर्चा नहीं मिलती है, जिनका व्यवस्था अधिवाग समाजवादी व लाभ वितरणकारी राज्यों में की जाती है।

स्विटजरलैंड के संविधान की विशेषताओं के उक्त विवेचन के बाद हम यह निश्चय कह सकते हैं कि यह अपने प्रकार का एक ऐसा निराला संविधान है, जो संसदीय (parliamentary) होते हुए भी अध्यक्षीय (presidential) है और संघीय (federal) होते हुए भी एकात्मक (unitary) है तथा अपने इस निरालापन के कारण यह संविधान जगत के आकर्षण का केंद्र बना हुआ है।

SELECT READINGS

Bonjour	A Short History of Switzerland
Brooks	Government and Politics of Switzerland
Bryce	Modern Democracies
Rappard	The Government of Switzerland
Coddings	The Federal Government of Switzerland
Hughes	The Federal Constitution of Switzerland
Huber	How Switzerland is Governed

/t

स्विटजरलैण्ड की सघीय व्यवस्था

“फ्रांस या इंग्लैण्ड की तरह यह एकात्मक राज्य नहीं है, जिसकी केन्द्रीय सरकार के नीचे केवल वे स्थानीय सरकारें हैं, जो निम्न कोटि की व अधीन स्तर की हैं।” —बुखम

स्विटजरलैण्ड सघ (federation) है या नहीं, इस विषय में विचारका में मत भेद है। जो लोग स्विटजरलैण्ड को सघ नहीं मानते, उनका एक सबसे मुख्य तर्क यह है कि सन् १८४८ की जिस संधि से इसका निर्माण हुआ है, वह कोई संविधान नहीं है। अतः इस कारण उस किसी संविधान पर आधारित सघ नहीं कहा जा सकता। अधिक से अधिक उसे एक संघ (Confederation) कहा जा सकता है, जिसका तात्पर्य राज्यों का एक ढीला गठन धन होता है। पर यह विचार ठीक नहीं है। स्विटजरलैण्ड के संविधान के विकास का इतिहास यह स्पष्ट बताता है कि संविधान निर्माताओं ने स्विटजरलैण्ड को केवल एक ढीला संघ ही जानना नहीं चाहा था। उन्होंने निश्चय यह चाहा था कि उनका परिश्रम के परिणामस्वरूप स्विटजरलैण्ड एक स्थाई सघ के रूप में उदय हो। उनका विचार यदि ऐसा न होता तो वे सब राज्यों को इस प्रकार एकत्रित करने की व्यवस्था न करते कि उनका सघ कभी टूटन ही न पाये। उन्होंने वस्तुतः एक ऐसे सघीय राज्य का संविधान बनाया है, जो शाश्वत कटना का शाश्वत सघ^१ है। अतः यह कहना कि १८४८ का संविधान संविधान न होकर केवल एक संधि या गठबंधन मात्र या अथवा उसके द्वारा सही मानी ने स्विटजरलैण्ड के सघ की स्थापना नहीं की गई थी, उचित नहीं है। वस्तुतः जसा वाल्टर ने कहा है “सन् १८४८ के लोगों की भी राय थी कि वे संविधान बना रहे थे और अब भी साधारण लोगों का ऐसा ही विश्वास है।”^२

संगठन की दृष्टि से यदि देखा जाय तो १८४८ के संविधान के द्वारा निश्चय ही एक सघीय ढांचे की व्यवस्था की गई है। उसके द्वारा दुहरे शासन की व्यवस्था

^१ Indestructible union of indestructible cantons.

^२ It was the opinion of men of the men of 1848 that they were creating a constitution and today such is also the general conviction —Burckhardt Walter

प्रत्येक प्रश्न में मनुष्य निर्माण का जलन-धन-सत्त्व-बल-द्वारा या १९१०-१९११ के मनुष्य विचार करो और यह देखो कि उसमें वे सब तत्व नहीं तो विश्वास है और इस आधार पर यह निष्कर्ष करो कि सिद्धांत-सिद्धि-विज्ञान-सब-सभी की योग्यता आता है।

सब निर्माण के आवश्यक तत्व

यद्यपि अब तक जितने सबों का निर्माण हुआ है, वे सब प्रायः असम-अलग-दृग्-में-बने-हैं-किन्तु-भी-मोटे-रूप-से-भी-वे-लिंग-में-सम्बन्ध-है,-जिसमें-साधारणता-सभी-का-निर्माण-होता-है-

१. सविधान की समोच्चता—इस तत्त्व का प्रारम्भ होता है कि सभी के लिए व उसकी इच्छाओं के लिये सविधान समोच्च बनती होती है। सभी के लिए सविधान भी पवित्रता का आदर करना आवश्यक होता है। सभी व उसकी इच्छाओं भी सरकारें अपनी शक्ति सविधान से प्राप्त करती हैं। सभी और उसकी इच्छाओं के लिये भी इच्छा से सविधान को मदद नहीं सकती।

२. शक्तियों का वितरण—सभी की व्यवस्था में शासन भी शक्तियों सब व इच्छाओं की सरकारों में विभाजित होती है। उन मामलों में सम्बन्धित शक्ति सब की सरकार में विहित होती है, जो गुरु-संघीय-गणतन्त्र-में-होती-है-तथा-उन-मामलों-में-

१ 'Switzerland is a federal government and thus is fundamentally similar to the German Empire and the American Federation.'

सम्बन्धित शक्ति इकाइयों की सरकारों में निहित होती है, जो स्थानीय महत्व के होते हैं। शक्तियों के वितरण में प्रायः गणना व अवशेष के सिद्धांत (principle of enumeration and residue) का काम में लाया जाता है और प्रायः संघीय सरकार की शक्तियाँ की गिनती करके शेष का इकाइयों की सरकारों में निहित माना जाता है।

३. **यायपालिका की सर्वोच्चता**—मध्य निर्माण का तीसरा तत्व यायपालिका की सर्वोच्चता है। प्रत्यक्ष मध्य में प्रायः यायपालिका की सर्वोच्चता माना जाता है। मध्य व उनकी इकाइयों के बीच के शासन शक्ति से सम्बन्धित झगड़ों का निणय करना उसी का काम होता है। वही सविधान की पवित्रता की रक्षा करती है और संघ अथवा इकाइयाँ की ओर से अपने कार्यों या कानूनों द्वारा यदि सविधान की अवहेलना की जाती है, तो वह संघ या इकाइयों के ऐसे कार्यों या कानूनों को सविधान के विरुद्ध व अवध धापित करती है। व्यक्ति के मूल अधिकारों की रक्षा का कार्य भी यायपालिका करती है।

४. **ऊपरी सदन में इकाइयों का समान प्रतिनिधित्व**—उक्त तीन मुख्य तत्वों के अतिरिक्त एक सहायक तत्व यह होता है कि व्यवस्थापिका के ऊपरी सदन में संघ की इकाइयों को एकमात्र प्रतिनिधित्व दिया जाता है, यद्यपि नीचे के सदन में उनका प्रतिनिधित्व उनकी जनसंख्या के अनुपात के अनुसार होता है।

५. **संशोधन कार्य में इकाइयों का अधिकार**—एक अन्य सहायक तत्व यह होता है कि सविधान के संशोधन की प्रक्रिया में इकाइयों को भी उचित अधिकार दिया जाता है तथा ऐसी व्यवस्था की जाती है कि इकाइयों की अवहेलना करके सविधान में संशोधन न किया जा सके।

स्विटजरलैण्ड का संघ व संघात्मकता के तत्व

संघ निर्माण के आवश्यक तत्वों के उचित विवेचन के बाद अब हम एक एक तत्व को लेकर यह देख सकते हैं कि स्विटजरलैण्ड के संघ में वे तत्व कहाँ तक व किस रूप में पाये जाते हैं।

सविधान की सर्वोच्चता—जहाँ तक सविधान की सर्वोच्चता का प्रश्न है, वहाँ वहाँ के सविधान में पूरी तरह से विद्यमान है। सविधान वहाँ सबसे ऊँचा कानून है और शासन के सभी अंगों को शक्ति उसी से प्राप्त होती है। इंग्लैंड में स्थानीय सरकार अपने अधिकारों की प्राप्ति केन्द्रीय सरकार से करती हैं पर स्विटजरलैण्ड में ऐसा नहीं है। वहाँ कानूनों की सरकारों को जो शासन सम्बन्धी अधिकार प्राप्त हैं, वे सब केन्द्रीय सरकार द्वारा दिये दिये नहीं हैं बरकरा वे सविधान द्वारा दिये हुए हैं। कानूनों का अधिकार क्षेत्र इस प्रकार उनका अपना है, किसी ओर का दिया हुआ नहीं है। सविधान जैसे संघ को अपना स्वतंत्र अस्तित्व प्रदान करता है, वही उसी प्रकार कानूनों को भी स्वतंत्र अस्तित्व प्रदान करता है। सविधान संघ व कानून दोनों के लिये ही समान रूप में माय है। दोनों में से कोई भी उसकी अवहेलना नहीं कर सकता। दोनों को ही उसकी मर्यादा का पालन करना अनिवार्य है। इस प्रकार हम देखते हैं कि स्विटजरलैण्ड के संघ में संघ निर्माण की पहली विशेषता सविधान

की सर्वोच्चता पूरी तरह से विद्यमान है और इस दृष्टि से वह उसी प्रकार सघों की श्रेणी में आता है, जिस प्रकार अमेरिका आता है, क्योंकि वहाँ भी संविधान की सर्वोच्चता पाई जाती है।

शक्तियों का वितरण—जहाँ तक शासन सम्बन्धी शक्तियों के वितरण की बात है, वह भी स्विटजरलैंड के संविधान में पूरी तरह से विद्यमान है। वहाँ भी शक्तियों के वितरण के नियमों का विशेष के सिद्धांत का प्रयोग किया गया है तथा मघीय सरकार की शक्तियों व उसके अधिकारों को गिना कर शेष का कंटन की सरकारों की शक्ति माना गया है। जो विषय राष्ट्रीय महत्व के हैं उन्हें सघ की सरकार के कायक्षेत्र में दिया गया है और शेष को कंटनों के अधिकार की वस्तु माना गया है। स्विटजरलैंड के संविधान में यह कहा गया है कि कंटनों को वे सब अधिकार प्राप्त हों, जो सघीय सरकार को नहीं दिये गये हैं।

संविधान द्वारा निम्न काय सघीय सरकार के कायक्षेत्र में रखे गये हैं

१ विदेशों में सम्बन्धित मामलों का नियंत्रण जिसके अंतर्गत विदेशों को राजदूतों का भेजना बाहर से जाये हुए राजदूतों को स्वीकार करना, युद्ध की घोषणा करना व संधि और समझौते करना सम्मिलित है।

२ सेना का नियंत्रण, जिसके अंतर्गत पारंपरिक दृष्टि से योग्य सत्र व्यक्तियों के लिये अनिवार्य सैनिक शिक्षा का प्रबंध करना, राष्ट्र के लिये आवश्यक सैनिक साज-सामान आदि जुटाना आदि सम्मिलित है।

३ डाक तार, टेलीफोन व रेल की सेवाओं का संचालन करना।

४ मुद्रा नियंत्रण (control of currency), बचत व्यवस्था व नोटों का प्रचलन करना।

५ व्यापार का नियंत्रण करना व आयात निर्यात कर (custom duties) लगाना।

इस सम्बन्ध में यह ध्यान देने की बात है कि सघ की सरकार जनता पर स्वयं सीधे कर नहीं लगा सकती। इस विषय का एक प्रस्ताव कि सघीय सरकार लोगों पर सीधे कर लगा सके, सन् १९४८ में रखा गया था, पर स्विटजरलैंड की जनता ने उसे पसंद नहीं किया और जनमत संग्रह में उसे आवश्यक समर्थन प्राप्त न हो सका।

स्विटजरलैंड की शक्तियों के वितरण की व्यवस्था के विषय में एक बात और ध्यान देने की यह है कि सघ की शक्तियों की सूची के अतिरिक्त वहाँ एक सम्मिलित सूची (concurrent list) भी है। उनमें दिये हुए विषय सघ और कंटन दोनों की सरकारों के कायक्षेत्र में आते हैं। उनके विषय में दोनों को ही व्यवस्थापन करने का अधिकार है। ऐसे विषयों में उच्च शिक्षा, प्रेस का नियंत्रण, राजमार्गों की सुरक्षा,

कला-कौशल का संचालन, बाहर के लोगों का आकर बसना व देश के लोगों का बाहर बसना व वको की व्यवस्था सम्मिलित है। इन विषयों में सघ व स्टेटों के कानूनों में यदि विरोध होता है, तो सघ का कानून कैंटन के कानून में बदलकर माना जाता है और वही चलता है।

स्विटजरलैण्ड की शक्तियों के वितरण के विषय में एक और बात ध्यान देने की यह है कि वहाँ एक सूची विभाजित विषयों की भी है। ऐसे विषयों का कुछ भाग केंद्र के अधिकार में व कुछ भाग स्टेटों के अधिकार में है। कृषि, कैंटनों की सघियाँ व उनके सम्भोजित तथा विवाह जम विषय इस सूची में सम्मिलित हैं।

शासन की शक्तियों के वितरण की व्यवस्था के सम्बन्ध में स्विटजरलैण्ड के सविधान की तुलना यदि हम अमेरिका के सविधान से करें, तो हमें बहुत कुछ समानता मिलती है। अमेरिका में भी शक्तियों का वितरण गणना व अवशेष (enumeration and residue) के सिद्धान्त के आधार पर किया गया है। वहाँ भी सघ की शक्तियाँ गिना दी गई हैं और अवशेष को राज्यों का माना गया है। वहाँ भी राष्ट्रीय महत्व के विषय सघ की सरकार के अधिकार में रखे गये हैं और शेष को बिना गिनाये ही राज्यों के अधिकार में माना गया है। वहाँ भी पर राष्ट्र सम्बन्ध, सना, डाक, तार, टेलीफोन व रेल, मुद्रा व्यवस्था, अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार का नियन्त्रण आदि राष्ट्रीय महत्व के विषय सघीय सरकार के पास हैं। पर स्विटजरलैण्ड की केंद्रीय सरकार जहाँ जनता पर सीधे कर नहीं लगा सकती, अमेरिका की केंद्रीय सरकार सीधे कर लगा सकती है।

स्विटजरलैण्ड की तरह अमेरिका में भी सम्मिलित सूची (Concurrent list) है, जिनके विषय में सघ व राज्य दोनों की सरकारें कानून बना सकती हैं। दोनों में विरोध की दशा में सघीय कानून चलता है। विभाजित विषय अमेरिका में भी हैं। उदाहरण के लिये व्यापार अमेरिका में ऐसा विषय है, जो विभाजित विषय है और उस पर केंद्र व राज्य दोनों की सरकारें कानून बना सकती हैं। पर विभाजित विषयों की सघा अमेरिका की तुलना में स्विटजरलैण्ड में अधिक है।

न्यायपालिका की सर्वोच्चता—न्यायपालिका की सर्वोच्चता के विषय में स्विटजरलैण्ड सघात्मकता की कसौटी पर पूरा नहीं उतरता। इस सम्बन्ध में वह अमेरिका के सघ में भिन्न है। स्विटजरलैण्ड में न्यायपालिका को वह सर्वोच्चता प्राप्त नहीं है जो उसे अमेरिका में प्राप्त है। स्विटजरलैण्ड में न्यायपालिका को न्यायिक पुनर्निरीक्षण (Judicial Review) की शक्ति उस रूप में प्राप्त नहीं है जिस रूप में वह अमेरिका की न्यायपालिका को प्राप्त है। स्विटजरलैण्ड में केवल आगिक न्यायिक पुनर्निरीक्षण की व्यवस्था है। अमेरिका में सघीय सर्वोच्च न्यायालय जहाँ सघीय व्यवस्थापिका के साथ-साथ राज्यों की व्यवस्थापिकाओं के कानूनों पर भी विचार करके उन्हें अर्थ धारित कर सकता है, स्विटजरलैण्ड का सघीय सर्वोच्च न्यायालय

ऐसा केवल कानूनों के कानूनों के विषय में ही कर सकता है। जहाँ तक स्विटजरलैंड की सघीय व्यवस्थापिका के कानूनों का सम्बंध है, उसके विषय में वहाँ सर्वोच्चता व्यवस्थापिका की है। इसका तात्पर्य यह है कि वहाँ का सघीय न्यायालय सघीय व्यवस्थापिका के कानूनों को अवैध घोषित नहीं कर सकता। परिणामस्वरूप केंद्रीय सरकार यदि अपने अधिकार से बाहर जाये और ऐसे कानून बनाए या ऐसे कार्य करे, जो उसके अधिकार क्षेत्र के बाहर के हों, तो उसके रोकने की कोई व्यवस्था नहीं है। इस दृष्टि में स्विटजरलैंड का सघ मध्यात्मकता की बसोटी पर खरा नहीं उतरता, क्योंकि इस सम्बंध में सघ की इकाइयों की तुलना में सघ को अधिक महत्व दे दिया गया है।

अब अनेक दृष्टियों से स्विटजरलैंड के संविधान निर्माताओं ने जब उसे सघ बनाया, तो सघ निर्माण के एक आवश्यक तत्व न्यायपालिका की सर्वोच्चता—को अपनी सघ की योजना में क्यों स्थान नहीं दिया इसका कारण है। स्विटजरलैंड के लोग वस्तुतः जनता की प्रत्यक्ष सत्ता में विश्वास करते हैं। अतः उन्होंने यह पसंद नहीं किया है कि उनके प्रतिनिधियों से बनी हुई मसद की शक्ति पर न्यायिक पुनर्निरीक्षण (Judicial Review) का प्रतिरोध लगाया जाय। वे प्रस्तुत ऐसी व्यवस्था को लोकतन्त्र के सिद्धान्त के विरुद्ध समझते हैं। उनके अनुसार, सघीय न्यायालय के ही एक न्यायाधीश हंस ह्यूबर के शब्दों में “संवैधानिक कानून का न्यायिक परीक्षण लोकतन्त्र के सिद्धान्त का ही उल्लंघन है।”¹ सोमर हाल के अनुसार स्विटजरलैंड के संविधान में न्यायिक पुनर्निरीक्षण की व्यवस्था न होने के दो कारण हैं। जैसा उन्होंने कहा है “इसकी (न्यायपालिका का) यह शक्ति दो कारणों से नहीं दी गई है। प्रथम, इसलिये कि यह वांछनीय नहीं समझा गया था कि सघीय न्यायालय लोगों का ही विरोध करे, क्योंकि जनमत सभ्रह के अपने अधिकार के प्रयोग द्वारा उन्हें कानूनों की स्वीकार करने का अधिकार था। द्वितीय, इसलिये कि स्विटजरलैंड की कानूनी परम्परा न्यायपालिका को व्यवस्थापिका की शक्ति पर नियंत्रण करने का इतना व्यापक अधिकार देने के विरुद्ध थी।”² मई १९३८ में न्यायिक पुनर्निरीक्षण की व्यवस्था लागू करने का प्रस्ताव किया गया था, पर इसे लोगों ने अस्वीकार कर दिया था।

1 ‘The people saw in the judicial examination of the constitutional law an infringement of the democratic principle

—Hans Huber

2 This power has been withheld from it for two reasons. First because it was not thought desirable that the federal tribunal should be able to oppose the people since the latter have the power to accept laws expressly by exercising their right of referendum and second because legal tradition in Switzerland is opposed to the conferring on the judiciary of so extensive a right of control over the legislative power

—Saucer Hall

ऊपरी सदन में इकाइयों का प्रतिनिधित्व—सभ की इकाइयों का ऊपरी सदन में समान प्रतिनिधित्व दिये जाने के सम्बन्ध में स्विटजरलण्ड का सभ सघात्मकता की कमीटी पर पूरा उतरता है, यद्यपि वहाँ पूरे कटनों व आधे कटनों में अंतर रखा गया है। व्यवस्थापिका के ऊपरी सदन में प्रतिनिधित्व की व्यवस्था ऐसी है कि प्रत्येक पूरा कटन २ व आधा कटन १ प्रतिनिधि भेजता है। अमेरिका में व्यवस्था ऐसी है कि सभी राज्य मीनेट के लिये बराबर बराबर प्रतिनिधि भेजने हैं। स्विटजरलण्ड की व्यवस्था की विशेषता इस सम्बन्ध में यह जोर है कि वहाँ कटनों को यह अधिकार है कि वे अपने प्रतिनिधियों का वायकाल स्वयं निश्चय कर। परिणामस्वरूप वहाँ के ऊपरी सदन में जो सदस्य होते हैं वे अलग अलग वायकालों के होते हैं। ऐसा अमेरिका में नहीं होता।

सविधान का सशोधन व सभ की इकाइयाँ—सविधान के सशोधन की प्रक्रिया की व्यवस्था में सभ की इकाइयों को उचित अधिकार देने की दृष्टि से भी स्विटजरलण्ड का सभ सघात्मकता की कमीटी पर पूरा उतरता है। जसा सविधान की विशेषताओं के प्रकरण में हम देख चुके हैं, सशोधन के प्रस्तावित करने में व उसकी पुष्टि करने में सभ की इकाइयाँ की जनता का पूरा पूरा हाथ रहता है। सविधान का कोई भी सशोधन तब तक पारित नहीं सम्भवा जा सकता, जब तक आधे से अधिक कटनों द्वारा उसे स्वीकार न कर लिया जाये। अमेरिका में इसके लिये छह राज्यों की स्वीकृति आवश्यक है, पर दोना देशों की व्यवस्था में एक मुख्य अंतर यह है कि अमेरिका में स्वीकृति राज्यों की व्यवस्थापिकाओं की होती है, जब कि स्विटजरलण्ड में स्वीकृति कटनों के लोगों की होती है।

इस प्रकार हम देखते हैं कि स्विटजरलण्ड के सविधान में वे सभी तत्व किसी न किसी रूप में विद्यमान हैं जिनमें सभ का निर्माण होता है। यही कारण है कि स्विटजरलण्ड का हम सघीय गणसन व्यवस्थाओं की धोनी में रखते हैं।

केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति

सभों की धोनी में हात डूब भी स्विटजरलण्ड की शासना व्यवस्था में कुछ वानें ऐसी विद्यमान हैं, जिनसे यह प्रकट होता है कि वह पूरा तरह से सभ नहीं है और उसमें केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति पाई जाती है। जिन बातों में केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति दिखाई देती है, वे निम्न प्रकार हैं

१. सभ की सरकार का जो विषय दिया गया है वे इतने महत्वपूर्ण हैं कि उनमें द्वारा ही केन्द्र की स्थिति ऐसी हो जाती है कि वह कटनों पर छाया गह सक्ता है। उदाहरण के लिये हम उसके केवल एक ही अधिकार, जिसका सम्बन्ध मुद्रा एवं वक-व्यवस्था के प्रबंध से है का ले सकते हैं। उसका कवन यही अधिकार ऐसा है कि उसके प्रयोग से वह सब कटनों के आर्थिक व व्यापारिक जीवन पर नियंत्रण कर सकता है।

२ शासन के जो विषय सम्मिलित सूची (Concurrent list) के हैं, उनके सम्बन्ध में अन्तिम अधिकार सघ की सरकार का है। यदि किसी कैंटन की सरकार कोई ऐसा कानून बनाय जो उसी विषय के केन्द्र के किसी कानून के विरुद्ध हो, तो ऐसी दशा में केन्द्र का कानून ही चलेगा और कैंटन का कानून समाप्त हो जायेगा। यह व्यवस्था भी केन्द्र का ही महत्व प्रदान करती है और उससे केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति का प्राप्ताह्न मिलता है।

३ केन्द्र का यह अधिकार है कि आन्तरिक गठबन्दी की दशा में वह किसी भी कैंटन का शासन अपने अधिकार में ले ले। इस सम्बन्ध में केन्द्र की इतना तब अधिकार है कि वह सरकारी सूत्र से सूचना मिलने की प्रतीक्षा किए बिना केवल सर-सरकारी सूत्र की सूचना के आधार पर ही किसी कैंटन का शासन अपने अधिकार में ले ले। स्विटजरलैंड की यह व्यवस्था कुछ-कुछ भारत की उस व्यवस्था से मिलती-जुलती है, जिसमें सबकाल में राष्ट्रपति किसी राज्य का शासन स्वयं सौंप सकता है। ऐसी बात अमेरिका के संविधान में नहीं है। इस व्यवस्था से निश्चय ही कैंटनों का महत्व कम हो जाता है और केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति को प्राप्ताह्न मिलता है। यही कारण है कि हम हूपरीज की यह कहत हुये पाते हैं कि "स्विटजरलैंड के संविधान में सबकुछ ऐसा रूप प्रदान कर दिया है, मानो वह कैंटन का शिक्षक व निरीक्षक हो।"

इसमें सन्देह नहीं कि स्विटजरलैंड की केन्द्रीय सरकार भी केन्द्रीयकरण की उन प्रवृत्ति से बची हुई नहीं है जो प्रायः सभी देशों में दिखाई देती है। वहाँ भी अमेरिका, कनाडा, भारतवर्ष, दक्षिणी अफ्रीका की तरह केन्द्रीयकरण बढ़ रहा है। पर उसका कारण यह नहीं कि सघ की इनाइयों का महत्व कम हो रहा है, बल्कि इसका कारण यह है कि लोक कल्याणकारी राज्यों के विचार के उदय के साथ राज्यों का कार्यक्षेत्र बढ़ रहा है और केन्द्रीय सरकारों को इनाइयों की सरकारों की तुलना में अधिक काम करना पड़ता है। केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति के आधार पर स्विटजरलैंड के सघ की जो आलोचना की जाती है, उनके होते हुए भी स्विटजरलैंड का संविधान सघीय है।

सैद्धान्तिक दृष्टि से स्विटजरलैंड किस प्रकार एक सघ है, यह उस प्रश्न में ऊपर दिखाया जा चुका है जिसमें सघ निर्माण के तत्वों की दृष्टि से उसकी सघात्मकता पर विचार किया है। स्विटजरलैंड वस्तुतः व्यावहारिक रूप से भी सघ ही है। संविधान में कैंटन की जिस स्वाधीनता की स्वीकार किया गया है वे उसकी रक्षा करने के लिये तत्पर रहते हैं। तब यह स्पष्ट समझते हैं कि नतिक यह सांस्कृतिक जीवन की पवित्रता अभी रह सकती है, जब उनकी स्वाधीनता अक्षुण्ण बनी रहे। अमेरिका में राज्यों की स्वाधीनता पर बल इसलिये दिया जाता है कि केन्द्र उनके आर्थिक जीवन में हस्तक्षेप न करे, पर स्विटजरलैंड में कैंटन अपनी स्वाधीनता पर बल इसलिये देते हैं कि उनके नतिक व सांस्कृतिक जीवन में केन्द्र गड़बड़ न करे।

स्विटजरलैंड के लोग प्राचीन योस के विचारों की भाँति छोटी-छोटी स्वायत्त गासन की इकाइयों की उपादेयता में विश्वास करते हैं, जिससे व्यक्ति की स्वतंत्रता व लोकतंत्र की रक्षा हो सके। इसके साथ ही साथ बाह्य सुरक्षा आदि की दृष्टि से वे इस बात को भी पसंद करते हैं कि सर्व छोटी छोटी इकाइयाँ एक बड़े संघ के रूप में एक होकर रहें। यही कारण है कि उन्होंने ऐसी कोई व्यवस्था स्वीकार नहीं की है, जिसमें कैंटनों की स्वाधीनता पर आंच आती हो। जसा पहले कहा गया है स्विटजरलैंड के लोगो ने इस आशय के प्रस्ताव को ठुकरा दिया था कि केंद्र को लोगो पर सीधा कर लगाने का अधिकार प्राप्त हो। नागरिकता राजनतिक जीवन का आधार होती है। स्विटजरलैंड में नागरिकता का निवास कैंटनो में है। प्रत्येक व्यक्ति को संघ का नागरिक होने के लिये यह आवश्यक है कि वह किसी कैंटन का नागरिक हो। इस प्रकार नागरिकता की दृष्टि से भी कैंटनो का महत्व अधिक है। अपने कानूनो की त्रियायित कराने के लिये संघ की कोई अपनी व्यवस्था नहीं है। इसके लिये उसे कैंटनो के प्रशासनिक मगठन पर निर्भर करना पड़ता है। इससे भी कैंटनो का महत्व ही प्रकट होता है। इसके अतिरिक्त उनकी अपनी शक्ति का क्षेत्र भी बड़ा व्यापक है। शिक्षा, आंतरिक शान्ति व व्यवस्था की रक्षा, सार्वजनिक निर्माण कर व व्यय आदि के क्षेत्र में कैंटन वास्तविक रूप से स्वतंत्र हैं। इसलिये यह कहना कि संघ के हाथों में शक्ति का केन्द्रीकरण इतना हो गया है कि कैंटनो का कोई स्वतंत्र अस्तित्व ही नहीं रह गया, उचित नहीं है। वास्तविकता इस सम्बन्ध में यह है कि संघ के रूप में संगठित होते हुए भी स्विटजरलैंड के कैंटन लाकतंत्र की स्वाधीन प्रयोगशीलताएँ हैं। जसा बोरिओर ने कहा है "कैंटन वे छोटे छोटे राष्ट्र हैं, जो अपने राजनतिक मगठन को पूरा बनाने के लिये व लोकतंत्र की समस्याओं का विकास करने के लिये चेचन हैं।"¹

SELECT READINGS

Brooks	Government and Politics of Switzerland
Brace	Modern Democracies
Coddings	The Federal Government of Switzerland
Ghosh	The Government of the Swiss Republic
Lowell	Governments and Parties in Continental Europe
Theghes	The Federal Constitution of Switzerland
Wheare	Federal Government

¹ 'Cantons are small nations animated by a ceaseless desire to perfect their political organisation and to develop their democratic institutions
—Bourjoir

स्विटजरलैण्ड की सघीय व्यवस्थापिका

"जनता व कानूनो के अधिकारो की व्यवस्था के साथ सघ की सर्वोच्च सत्ता का प्रयोग सघीय सभा द्वारा किया जाता है।

—स्विटजरलैण्ड का संविधान

स्विटजरलैण्ड के संविधान के अनुसार वहाँ के शासन सूत्र में सघीय सभा (Federal Assembly) नामक सघीय व्यवस्थापिका का स्थान सर्वोच्च है। संविधान में उसके विषय में जो कुछ कहा गया है उसमें स्पष्ट है कि जनता व कानूनो के अधिकारो की व्यवस्था संविधान में अवश्य की गई है, अतः इस व्यवस्था के साथ सघीय सभा की सत्ता सर्वोच्च है। शासन के अथ दो अंगों अर्थात् सघीय परिषद (Federal Council) तथा सघीय न्यायालय (Federal Tribunal) दोनों की ही सत्ता उभरती है। प्रस्तुत प्रसंग में हम उसकी रचना, उसकी शक्ति व उसके कार्यों का विवेचन करते हुए यह देखेंगे कि स्विटजरलैण्ड के शासन सूत्र में उसका क्या स्थान है।

सघीय व्यवस्थापिका की विशेषतायें

प्रायः सघीय शासन व्यवस्था में संविधान की रक्षा तथा सघ व उसकी इकाइयों के पारस्परिक सम्बन्धों का सामञ्जस्य बनाये रखने के लिये न्यायपालिका तथा व्यवस्थापिका पर न्यायपालिका का अधिकार रखा जाता है। उन सभों में भी, जिनमें व्यवस्थापिका की सर्वोच्चता रखी जाती है, उसके द्वारा बनाय हुए कानूनों के पुनर्निरीक्षण का अधिकार न्यायपालिका को प्राप्त होता है। पर स्विटजरलैण्ड के सघ की व्यवस्थापिका की स्थिति कुछ विनिष्ट प्रकार की है। उसकी विशेषताओं का अध्ययन हम निम्न शीर्षकों में कर सकते हैं

सत्ता की सर्वोच्चता

स्विटजरलैण्ड की व्यवस्थापिका जिस सघीय सभा (Federal Assembly) कहा जाता है, वहाँ के संविधान के अनुसार सर्वोच्च सत्ताधिकारिणी है। संविधान के संविधान में शासन के तीनों अंग व्यवस्थापिका, न्यायपालिका तथा न्यायपालिका समान सत्ताधारी हैं। उनमें से किसी भी एक को अथ दो पर किसी भी प्रकार

का नियंत्रण करने का सर्वोच्च अधिकार प्राप्त नहीं है। भारतीय मध्यम शक्ति का पृथक्करण नहीं है। वहाँ समद की सत्ता सर्वोच्च है। पर फिर भी इस बात की व्यवस्था है कि मध्यम द्वारा बनाय हुआ कानूनो का पुनर्निरीक्षण सर्वोच्च न्यायालय द्वारा हो सके। स्विटजरलैंड की मधीय सभा की स्थिति अमेरिका की कांग्रेस व भारत की मध्यम दोनों से ही उच्चतर है। वहाँ मधीय सभा की सत्ता सर्वोच्च तथा असीमित है। वहाँ की मधीय सभा वहाँ की कार्यपालिका मधीय परिषद (Federal Council) के सदस्यों का निर्वाचन करती है। वही मधीय न्यायालय (Federal Tribunal) के न्यायाधीशों का भी चयन करती है। कुछ मामलों में तो उसे मधीय न्यायालय के निर्णयों को भी रद्द करने का अधिकार प्राप्त है, मधीय न्यायालय द्वारा उसके बनाय हुआ कानूनो के याचिक पुनर्निरीक्षण का तो प्रश्न ही क्या है। इस प्रकार हम देखते हैं कि शासन के तीनों अंगों के पारस्परिक सम्बन्धों की दृष्टि से मधीय सभा की स्थिति सर्वोच्च है।

पर हम सम्बन्ध में हम यह याद रखना चाहिये कि मधीय सभा की सत्ता पर यदि कोई प्रतिबंध है, तो वह जनता व कंटों के अधिकारों का है। मधीय सभा के व्यवस्थापन सम्बन्धी अधिकार क्षेत्र में किन्हीं मामलों में जनता व कंट भी उसके सहअधिकारी हैं और वे अपने इस सहअधिकार का प्रयोग जनमत संग्रह (Referendum) व आरम्भक (Initiative) का प्रयोग करके करते हैं। वस्तुतः कार्यपालिका व न्यायपालिका के सम्बन्ध में स्विटजरलैंड की व्यवस्थापिका की स्थिति जहाँ उच्चतर है, वहाँ जनता व सभा की इकाइयों के सम्बन्ध में उसकी स्थिति सर्वोच्चता का नहीं है। इंग्लैंड की व्यवस्थापिका की कानून निर्माण की शक्ति पर कोई कानूनी प्रतिबंध नहीं है। उस पर न तो अमेरिका जसा याचिक पुनर्निरीक्षण (Judicial Review) का प्रतिबंध है और न स्विटजरलैंड जसा जनता व कंटों के जनमत तथा आरम्भक (Initiative) सम्बन्धी अधिकार का प्रतिबंध है। पर स्विटजरलैंड की मधीय सभा की शक्ति पर यह एक महत्वपूर्ण कानूनी प्रतिबंध है कि अपने जनमत संग्रह व आरम्भक के अधिकार के प्रयोग द्वारा जनता व कंट उसके द्वारा पारित कानूनो को रद्द कर सकते हैं।

समानपदी द्विसदनीय व्यवस्था

स्विटजरलैंड की मधीय सभा की एक अन्य विशेषता उसका द्विसदनीय स्वरूप है। जसा मधीय शासन व्यवस्था में प्रायः होता है, स्विटजरलैंड में भी जनता के प्रतिनिधि के रूप में सभा का निचला सदन है जिसे राष्ट्रीय सभा (National Assembly) कहते हैं तथा कंटों के प्रतिनिधि के रूप में ऊपर का सदन है, जिसे राज्य सभा (Council of State) कहते हैं। दोनों सदनों का सम्मिलित अधिवेशन होता है, तो उसे मधीय सभा (Federal Assembly) कहा जाता है। इस सम्बन्ध में यह भी स्मरणीय है कि स्विटजरलैंड की द्विसदनीय व्यवस्था समान पद वाले दो मन्त्रियों की है। सभी लोकतंत्रों में प्रायः ऐसा होता है कि व्यवस्थापिका के दोनों सदन समान

शक्तिशाली नहीं होते। उदाहरणार्थ, इंग्लैंड की संसद के दो भवन—लोकसदन (House of Commons) तथा लार्ड्स सभा (House of Lords) में से लोकसदन अधिक शक्तिशाली है। अमेरिका की कांग्रेस के दोना सदनों की स्थिति इसके विपरीत है। वहाँ कांग्रेस के दोनो सदनों—प्रतिनिधि सभा (House of Representatives) तथा सीनेट (Senate)—में से सीनेट अधिक शक्तिशाली है। पर स्विटजरलैंड की संघीय सभा के दोना सदन—राष्ट्रीय सभा (National Assembly) तथा राज्य सभा (Council of States)—समान पंती है। जसा स्टोग ने कहा है “स्विटजरलैंड की कार्यपालिका की तरह ही वहाँ की व्यवस्थापिका भी विशिष्ट है, ससार में वही एक ऐसी व्यवस्थापिका है जिसके ऊपरी सदन की शक्ति नीचे के सदन की शक्ति से किसी भी प्रकार भिन्न नहीं है।”¹

विविध भाषाओं का प्रयोग

स्विटजरलैंड की संघीय सभा की एक अन्य विशेषता यह है कि वहाँ देश की विविध भाषाओं का प्रयोग की पूर्ण स्वतंत्रता है। स्विटजरलैंड में देश के विविध भागों में बाली जात बाली सभी भाषाओं को राजकीय मान्यता प्राप्त है। अतः संघीय सभा में भी व सभी भाषाएँ बाली जा सकती हैं। संसदीय कार्यवाही का प्रकाशन भी जर्मन, फ्रेंच और सभी सभी इटालियन भाषा में भी किया जाता है। स्विटजरलैंड की संघीय सभा में अधिकांश पढ़े लिखे सदस्य प्रायः दो तीन भाषाएँ जानते हैं, अतः वहाँ यह आसानी से सम्भव हो जाता है।

संघीय सभा का संगठन

जसा ऊपर कहा गया है संघीय सभा में उसके दोनो ही अंग—राष्ट्रीय सभा (National Council) व राज्य सभा (Council of States)—सम्मिलित हैं। दोनो से मिलकर स्विटजरलैंड की व्यवस्थापिका का निर्माण होता है जिसे संघीय सभा (Federal Assembly) कहा जाता है।

राष्ट्रीय सभा (National Council)

रचना—संघीय सभा के दोना अंगों में से राष्ट्रीय सभा बड़ी है। इसकी रचना की जो व्यवस्था संविधान की धारा ७२ में दी गई है उससे अनुसार प्रति २४०० की जनसंख्या पर एक प्रतिनिधि इस सभा के लिये चुना जाता है। १२००० से अधिक जनसंख्या के अंश के लिये भी एक प्रतिनिधि चुना जाता है। यदि किसी कन्टन या अर्द्ध-कन्टन की जनसंख्या इससे कम होती है, तो भी उस एक प्रतिनिधि भेजन का अधिकार प्राप्त होता है।

¹ “The Swiss Legislature like the Swiss Executive, is unique it is the only legislature in the world the power of whose upper are in no way different from those of the lower —S.

राष्ट्रीय सभा की सदस्य संख्या २०० की सीमा में ही रह, इसके लिये यदि आवश्यक हो, तो यह जनसंख्या बढ़ाई जा सकती है, जिस पर एक प्रतिनिधि राष्ट्रीय सभा के लिये भेजा जाता है। ऐसा दो बार किया भी जा चुका है। मन् १९३१ में यह संख्या २०००० से बढ़ाकर २२००० तथा मन् १९४० में उसे बढ़ाकर २२००० से २४००० कर दिया गया है। इस समय इसकी सदस्य संख्या १६६ है, जो सन् १९४० की जनसंख्या के आधार पर है। चूंकि प्रतिनिधित्व का आधार जनसंख्या है, अतः बड़ी जनसंख्या वाले कैंटनो के प्रतिनिधि अधिक व छोटी जनसंख्या वाले कैंटनो के प्रतिनिधि कम हैं। उदाहरणार्थ वन जैसे बड़े कैंटन की सदस्य संख्या ३३ तथा उरी जैसे छोटे कैंटनो की सदस्य संख्या केवल १ है।

कायकाल—राष्ट्रीय सभा का कायकाल ४ वर्ष का है। सन् १९३१ तक इसका कायकाल ३ वर्ष था। पर उम समय से इसका कार्यकाल ४ वर्ष का कर दिया गया है। पूरी की पूरी सभा का निर्वाचन प्रत्येक चार वर्ष बाद होता है। इसका निर्वाचन प्रति ३ वर्ष बाद अवटूरर के अंतिम रविवार को होता है और दिसम्बर के पहले सोमवार को सभा की पहली बैठक होती है।

सदस्यों की योग्यता व प्रतिबन्ध—कौन व्यक्ति राष्ट्रीय सभा के सदस्य हो सकते हैं, इस सम्बन्ध में संविधान की व्यवस्था है कि "प्रत्येक मतदाता जो वयस्कमान न हो प्रतिनिधि चुना जा सकता है। इसके अतिरिक्त वे व्यक्ति भी राष्ट्रीय सभा के सदस्य नहीं हो सकते हैं, जो संघीय परिषद (Federal Council) या राज्यसभा (Council of State) के सदस्य हो अथवा जो संघीय सरकार के प्रमुख कर्मचारी हों।"

निर्वाचन—राष्ट्रीय सभा के सदस्यों का निर्वाचन प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली द्वारा होता है, जिसमें व सब व्यक्ति मतदान में भाग ले सकते हैं, जो २० वर्ष या इसमें अधिक आयु के होते हैं। निर्वाचन गुप्त मतदान (Secret Ballot) द्वारा होता है। १९१८ में जो संवैधानिक मसौदा किया गया है, उसके अनुसार राष्ट्रीय सभा के लिये आनुपातिक प्रतिनिधित्व (Proportional Representation) की प्रणाली काम में लायी जानी है। प्रत्येक कैंटन एक निर्वाचन क्षेत्र है जिसमें प्रतिनिधियों के निर्वाचन के लिये विविध दल अपने अपने प्रत्याशियों की सूची प्रस्तुत करते हैं। वन प्रकार प्रत्याशी व्यक्तिगत रूप से नहीं, बरन् सामुदायिक रूप से खड़े होते हैं। नियम यह है कि कोई भी पंद्रह मतदाता मिलकर एक सूची प्रस्तुत कर सकते हैं, पर ऐसा साधारणतः संगठित राजनितिक दल ही करते हैं। प्रत्येक सूची में उतने नाम होते हैं, जितने स्थान उस कैंटन के होते हैं। मतदाता उतने मत देने का अधिकारी होता है जितने सदस्यों का निर्वाचन उस कैंटन से होता है। आनुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली का प्रयोग केवल उन कैंटनो में होता है, जिनसे एक से अधिक सदस्यों का निर्वाचन होता है। उन कैंटनो में जहाँ में केवल १ सदस्य चुना जाता है, मतदान साधारण प्रणाली द्वारा होता है।

बैठकें—जमा ऊपर कहा है राष्ट्रीय सभा के सदस्यों का निर्वाचन ४ वर्ष के लिए होता है। इसमें पहले सभा तभी भंग की जा सकती है, जब राष्ट्रीय सभा व राज्य सभा दोनों में किसी संवैधानिक संशोधन के विषय में मतभेद हो। राष्ट्रीय सभा की बैठकें राज्य सभा की बैठकों के साथ ही साथ होती हैं और वर्ष भर में चार बार मार्च, जून, सितम्बर व दिसम्बर में होती हैं। यदि राष्ट्रीय सभा के सदस्यों के एक चौथाई लोग या कंटोनों की सम्पूर्ण संख्या के एक चौथाई कंटोनों की ओर से मांग की जाये, तो संघीय परिषद (Federal Council) दोनों सदन की सम्मिलित बैठक बुला सकती है।

अध्यक्ष व उपाध्यक्ष—राष्ट्रीय सभा का एक अध्यक्ष व उपाध्यक्ष होता है। इनका निर्वाचन राष्ट्रीय सभा स्वयं करती है। इन दोनों पदाधिकारियों में से कोई भी उसी पद के लिए दुबारा नहीं चुना जा सकता। परम्परा ऐसी अवश्य है कि उपाध्यक्ष अपने कार्यकाल की समाप्ति पर अध्यक्ष पद के लिए प्रायः चुना जाता है। जमा सभी व्यवस्थापन सदस्यों में होता है, राष्ट्रीय सभा का अध्यक्ष सभा की अध्यक्षता करता है और अध्यक्ष के रूप में कार्यवाही का उचित संचालन करता है। वह सदन में शांति व व्यवस्था बनाए रखने के लिए उत्तरदायी है। वही सदन के सम्मान व उसकी सुविधाओं की सुरक्षा के लिए उत्तरदायी है। यदि किसी विषय पर सदन के सदस्यों के मत बराबर होते हैं, तो अध्यक्ष को अपना निर्णायक मत प्रयोग करने का अधिकार होता है। सदन में जब विविध समितियों का निर्वाचन होता है, तब अध्यक्ष उसी तरह से मतदान में भाग लेता है, जिस प्रकार अन्य सदस्य भाग लेते हैं। उसको कोई वेतन नहीं मिलता। उसका पद उतनी निष्पक्षता का भी नहीं होता, जितनी निष्पक्षता का पद इंग्लैंड के लोकसदन अथवा अमेरिका के प्रतिनिधि सदन के अध्यक्ष का होता है। फिर भी उसके पद का बड़ा महत्व होता है और जो उस पद का अधिकारी होता है उसको दल के लोगों में बड़ा सम्मान प्राप्त होता है।

राज्य सभा (Council of States)

संघीय सभा का दूसरा सदन राज्य सभा है। यह राष्ट्र सभा की एक समान-पदी संस्था है, यद्यपि अनेक बातों में यह राष्ट्र सभा से भिन्न है।

रचना—राज्य सभा की सदस्य संख्या ४४ है। प्रत्येक कंटोन के दो प्रतिनिधि तथा प्रत्येक अर्द्ध-कंटोन का एक प्रतिनिधि होता है। सदस्य संख्या की यह व्यवस्था इसलिये रखी गई है कि संघ की व्यवस्थापिका का ऊपरी सदन वास्तविक रूप से संघ की इकाइयों का प्रतिनिधि सदन हो।

कार्यकाल—जहाँ तक राज्य सभा के कार्यकाल का प्रश्न है, त्रिविध कंटोनों के सदस्यों का कार्यकाल भिन्न भिन्न है। १८^३ कंटोनों में यह समय ८ वर्ष है। तीन कंटोनों में यह समय ३ वर्ष है और एक कंटोन में यह समय ४ वर्ष का है। इस प्रकार विविध कंटोनों के सदस्यों का कार्यकाल भिन्न भिन्न है।

सदस्यों की योग्यता व प्रतिबन्ध—राज्य सभा के सदस्यों पर यह प्रतिबन्ध है कि वे राष्ट्र सभा व सघीय परिषद् के सदस्य नहीं हो सकेंगे। ऐसा प्रतिबन्ध संविधान की धारा ८१ द्वारा लगाया गया है। धारा १०८ के द्वारा उन पर सघीय न्यायालय का सदस्य होने पर प्रतिबन्ध है। इसके अनिर्दिष्ट कटनों को भी अधिकार है कि वे अपनी सरकार के सदस्यों को राज्य सभा की सदस्यता ग्रहण करने की अनुमति दे सकते हैं।

निर्वाचन—राज्य सभा के प्रतिनिधियों का निर्वाचन पूर्णतः कटनों के अधिकार की वस्तु है। निर्वाचन सम्बन्धी वर्तमान व्यवस्था यह है कि १५३ कटनों में राज्य सभा के प्रतिनिधियों का निर्वाचन प्रत्यक्ष मतदान द्वारा किया जाता है। चार कटनों में प्रतिनिधियों का चुनाव वहाँ की व्यवस्थापिकाओं द्वारा किया जाता है तथा २३ कटनों में राज्य सभा के सदस्यों का निर्वाचन लैंड्सग्रेमिण्टी (Landsgrimes) द्वारा होता है।

बैठकें—राज्य सभा की बैठकें राष्ट्रसभा की बैठकों के ही साथ साथ होती हैं। उसकी भी बैठकें राष्ट्रसभा की तरह वर्ष भर में चार बार मार्च, जून, सितम्बर व दिसम्बर में होती हैं। किसी भी विषय पर सम्मिलित रूप से विचार करने के लिये राज्य सभा व राष्ट्रसभा की सम्मिलित बैठक भी हो सकती है, यदि राष्ट्रसभा के सदस्यों के एक चौथाई भाग या कटनों की एक चौथाई संख्या की प्रार्थना पर सघीय परिषद् ऐसी सम्मिलित बैठक बुलाए।

अध्यक्ष व उपाध्यक्ष—राज्यसभा का भी एक अध्यक्ष व एक उपाध्यक्ष होता है। इसका निर्वाचन उसके सदस्यों के द्वारा एक वर्ष के लिये किया जाता है। कोई भी दूसरी बार उसी पद के लिये निर्वाचित नहीं हो सकता। इसके अतिरिक्त यह प्रतिबन्ध भी है कि एक ही कटन के व्यक्ति एक ही वर्ष अध्यक्ष व उपाध्यक्ष नहीं हो सकते। राज्य सभा के अध्यक्ष व उपाध्यक्ष की शक्तियाँ व उनके कार्य वगैरह हैं, जैसे राष्ट्रसभा के अध्यक्ष व उपाध्यक्ष के हैं।

सघीय सभा की शक्तियाँ व कार्य

स्विट्जरलैण्ड की सघीय सभा को प्रायः वे ही व्यवस्थापन सम्बन्धी अधिकार प्राप्त हैं, जो साधारणतः अन्य व्यवस्थापन निकायों को प्राप्त होते हैं। संविधान की ८५ की धारा में यह व्यवस्था दी गई है कि कटनों के लिये सुरक्षित मामलों को छोड़कर अन्य सब मामलों में उसे पूरा अधिकार प्राप्त है। उसकी शक्तियाँ व कार्यों का विवेचन हम निम्न शीपको में कर सकते हैं

व्यवस्थापन सम्बन्धी अधिकार

जैसा ऊपर कहा गया है सघीय सभा ने अधिकार क्षेत्र में वे सब विषय आते हैं, जो कटनों के लिये सुरक्षित नहीं रखे गए हैं। फिर भी उसका सम्बन्धी शक्ति पर कुछ प्रतिबन्ध है। यह प्रतिबन्ध उस व्यवस्था के कारण है जिगर

अनुसार जनता अपने वक्लिफ व्यवस्थापन सम्बन्धी जनमत संग्रह (Optional Legislative Referendum) के अधिकार के अन्तर्गत संघीय सभा द्वारा पारित कानूनों को अस्वीकार कर सकती है। पर ऐसा केवल उसी व्यवस्थापन के विषय में होता है, जिसे नियम के अन्तर्गत कानून (Laws) की संज्ञा दी जाती है। संघीय सभा द्वारा पारित दूसरे प्रकार के व्यवस्थापन, जिन्हें अध्यादेश (Arreles) कहा जाता है, के विषय में ऐसा बात नहीं है। उन अध्यादेशों पर उक्त जनमत संग्रह का प्रतिबन्ध नहीं है, जो सर्वव्यापी (universally binding) न हो अथवा जिन्हें दोनों सदनों के सब सदस्यों 'आवश्यक' (urgent) घोषित कर दिया हो। परिणामस्वरूप व्यवस्थापन का अधिकांश भाग अध्यादेशों (Arreles) के रूप में होता है, जिससे वे वक्लिफ जनमत संग्रह के प्रतिबन्ध में बच सकें। आँकड़े बताते हैं कि सन् १९०० से १९१० तक के व्यवस्थापन में कानूनों व अध्यादेशों की संख्या का अनुपात १ व ६ का रहा था। संघीय सभा को संविधान में संशोधन प्रस्तावित करने का भी अधिकार है।

नियुक्ति सम्बन्धी अधिकार

संघीय सभा को नियुक्तियों के सम्बन्ध में भी व्यापक अधिकार प्राप्त है। संविधान के अनुसार उक्त संघीय परिषद् (Federal Council) व संघीय न्यायालय (Federal Tribunal) के सदस्यों, मध्य के चांसलर तथा सकटकाल में मुख्य सेनाध्यक्ष को चुनने का अधिकार है। संविधान के अनुसार उसे संघीय परिषद् के अध्यक्ष व उपाध्यक्ष का चयन करने का ही अधिकार नहीं है, वरन् उसे कुछ अन्य चुनाने सम्बन्धी अथवा पुष्टिकरण सम्बन्धी अधिकार भी प्राप्त हैं। वह संघीय न्यायालय के अध्यक्ष व उपाध्यक्ष का भी निर्वाचन करती है। वहीं संघीय बीमा न्यायालय (Federal Insurance Tribunal) के सदस्यों का निर्वाचन करती है।

वित्त सम्बन्धी अधिकार

संघ के प्रशासन के विविध अंगों के सदस्यों के वेतन आदि का निर्णय संघीय सभा ही करती है। संघीय सरकार के प्रमुख पदों की उत्पत्ति व उनके नियुक्तन आदि के विषय में निर्णय भी यही करती है। उसका सबसे प्रमुख वित्तीय अधिकार वजेट की स्वीकृति का है। संघीय परिषद् जो वजेट बनाती है, उसका स्वीकार करना संघीय सभा का कार्य है। संघ की ओर से दिये जाने वाले ऋणों के विषय में भी निर्णय संघीय सभा ही करती है। वजेट की इसकी स्वीकृति अंतिम होती है क्योंकि इस पर वक्लिफ जनमत संग्रह का प्रतिबन्ध नहीं होता।

नियंत्रण सम्बन्धी अधिकार

संघीय सभा को यह अधिकार है कि वह सरकार के अन्य अंगों के कार्यों के प्रतिवेदन प्राप्त कर सके। इन प्रतिवेदनों की जाँच करके वह सम्बन्धित अंग को उनकी त्रुटियों की ओर ध्यान दिलाते हुए उनसे भूल सुधार के लिये कह सकती है। संघीय परिषद् के विषय में नियम यह है कि संघीय सभा उसके निर्णयों को पलट नहीं

सकती, यद्यपि उसके आदेशों को भविष्य में मानना सघीय परिषद के लिय आवश्यक होता है। सघीय न्यायालय के विषय में राष्ट्रीय सभा का अधिकार केवल उसकी कार्य-विधि की जाँच करने का है। वह उनका निणयो की कोई आलोचना नहीं कर सकती। सघीय परिषद अपना वित्त सम्बन्धी वार्षिक प्रतिवेदन भी सघीय सभा को भेजती है। सघीय परिषद पर वित्तीय नियंत्रण रखने के लिये दोनों सदनों की वित्त समितियों (Finance Committees) व तीन-तीन सदस्यों का एक वित्तीय प्रतिनिधि मण्डल (Financial Delegation) नियुक्त है, जो सघीय परिषद के व्यय पर नियंत्रण रखता है।

विदेश सम्बन्धी अधिकार

दूसरे देशों में युद्ध की घोषणा करना, उनसे संधि करना, राष्ट्र की सेना का उपयोग करना तथा वे सब कार्य करना सघीय सभा के कार्यक्षेत्र में हैं, जो स्वतन्त्र-राज्य की स्वतन्त्रता व तटस्थता की रक्षा के लिये आवश्यक है। संधि-वार्ता साधारणतः सघीय परिषद द्वारा की जाती है, पर जब उसका रूप भ्रष्ट हो जाता है तो वह उम सघीय सभा के समक्ष प्रस्तुत करती है। सघीय सभा यदि आवश्यक समझती है, तो उसे स्वीकार कराने के लिये सघीय परिषद को अनुमति दे देती है। इस सम्बन्ध में सघीय सभा अध्यादेश (Arrestes) पारित कर देती है। कुछ प्रकार की संधियों के विषय में अध्यादेशों पर व्यक्तिगत जनमत संग्रह का प्रतिबन्ध भी लागू है। युद्ध सफ़ट के भूय के समय सघीय सभा सघीय परिषद को वैसे ही पूरी गति दे देती है और यह हृदय ही संधिवांता व उनकी पुष्टि कर सकता है।

कैबिनेटों से सम्बन्धित अधिकार

सघीय सभा का यह भी अधिकार है कि वह कैबिनेटों के संविधानों व उनके सलाहकों की उचित जाँच करे और उन्हें स्वीकार करे। कैबिनेटों व विदेशों से यदि कोई संधि व समझौते हों, तो उन्हें भी जाँच करना तथा स्वीकार या अस्वीकार करना उसके कार्यक्षेत्र की बात है। आन्तरिक शांति बनाये रखना और उसके लिये यदि आवश्यकता हो, तो सघीय सेना का प्रयोग करना भी उसका कार्य है। यह कार्य व्यवहार में प्रस्तुत सघीय परिषद द्वारा किया जाता है और सघीय सभा उमक द्वारा किये हुए कार्य की रवीकृतिमान करती है।

न्याय सम्बन्धी अधिकार

एक समय था जब सघीय सभा महत्वपूर्ण न्याय सम्बन्धी कार्य भी करती थी। पर अब सघीय न्यायालय की शक्ति बढ़ने के साथ साथ सघीय सभा का न्याय सम्बन्धी कार्यक्षेत्र कम हो गया है। फिर भी यह सभा की विविध सत्ताओं के बीच के कार्यक्षेत्र सम्बन्धी झगडा का निणय करती है। प्रशासनिक मामलों और उन मामलों में जो सघीय प्रशासन के तीनों अंगों के सदस्यों के विरुद्ध करना की ओर चलाय जात है सघीय सभा न्याय कार्य भी करती है। अपन द्वारा नियुक्त अधिकारियों के विरुद्ध यह

कायवाही भी कर सकती है। सघ के 'याय विभाग' के अधिकारियों द्वारा दण्डित व्यक्तियों व मृत्युदण्ड पाये हुए व्यक्तियों को वह क्षमादान भी दे सकती है।

कानून निर्माण की प्रक्रिया

अपने देशों की तरह स्विटजरलैंड में भी कानून निर्माण की एक निश्चित प्रक्रिया प्रयोग में लाई जाती है। वहाँ के कानून निर्माण की प्रक्रिया के प्रमुख स्तरों का विवेचन निम्न शीर्षकों में किया जा सकता है

विधेयक का प्रस्तुतीकरण

प्रथम चरण—संविधान के अनुसार राष्ट्र सभा, राज्य सभा, उसके प्रत्येक सदस्य, प्रत्येक कैंटन व अर्द्ध कैंटन तथा सघीय परिषद—इन सभी का विधेयक के प्रस्तुतीकरण का अधिकार है। पर व्यवहार में अधिकतर विधेयकों का प्रस्तुतीकरण सघीय परिषद करती है। जब कभी भी सघीय परिषद यह आवश्यक समझती है कि किसी कानून का उठाना शासन के सुचारु संचालन के लिये आवश्यक है या जब उसे यह जानना है कि किसी प्रकार के कानून के लिये जनता की मांग है, तो वह अपने कमचारियों की सहायता से विधेयक का प्रारूप तैयार करती है। उस प्रारूप का अपने विचारों के प्रतिबन्धन के साथ वह सघीय सभा के दोनों सदनों के समक्ष प्रस्तुत कर देती है। विधेयक के प्रस्तुतीकरण का यह पहला चरण होता है।

द्वितीय चरण—प्रस्ताव व मुझाव—किसी भी प्रकार प्रस्तुत किए गये किसी विधेयक के विषय में यदि सघीय सभा का यह मत होता है कि इस सम्बन्ध में किसी और प्रकार के विधेयक की आवश्यकता है, तो वह उस पर विचार आरम्भ नहीं करती, बल्कि वह इस सम्बन्ध में सघीय परिषद से कायवाही करने के लिये कहती है। ऐसा वह दो विधियों द्वारा करती है जिन्हें प्रस्ताव (Motion) व मुझाव (Postulate) की विधियाँ कहते हैं। प्रस्ताव एक प्रकार का आदेश होता है, जो सघीय सभा की ओर से सघीय परिषद को दिया जाता है। इस प्रकार का आदेश सघीय सभा के दोनों सदनों ही मिलकर दे सकते हैं और इसके लिये 'प्रस्ताव' दोनों ही सदनों द्वारा मिल कर पारित किया जाना आवश्यक होता है। 'मुझाव' प्रस्ताव से कुछ कम महत्व का होता है और इसके द्वारा सघीय परिषद को आदेश दिया जाने के स्थान पर उस विधेयक पर पुन विचार करने के लिये आमन्त्रित किया जाता है। मुझाव के लिये यह आवश्यक नहीं है कि वह दोनों सदनों की ओर से दिया जाय।

प्रस्ताव या मुझाव प्राप्त हान पर सघीय परिषद सम्बन्धित विधेयक पर सघीय सभा के मुझाव के आधार पर पुन विचार करती है। इसके बाद विधेयक का प्रारूप व सघीय परिषद का प्रतिबन्धन पुन सभा के समक्ष प्रस्तुत कर दिया जाता है। उसी दशा में विचार करके सघीय परिषद अपना यह मत भी दे सकती है कि विधेयक का अस्वीकार कर दिया जाय। सभा द्वारा किया गया 'प्रस्ताव'

व 'सुभाव' का बड़ा महत्व होता है और साधारणतः मधीय परिषद उस पर चलती है, पर उसके लिये यह अनिवार्य नहीं है कि उन पर काय बरे ही करे। 'प्रस्ताव' पर दो वर्ष तक कोई विचार ही न हो अथवा यदि सधीय परिषद चार वर्ष तक उसका कोई उत्तर ही न दे तो वह समाप्त समझा जाता है। 'सुभाव' का जीवन और भी शीघ्र समाप्त हो जाता है, यदि मधीय परिषद उस पर कोई कायवाही न करे।

सधीय सभा द्वारा विचार

काय विभाजन—विधेयक के जीवन का दूसरा स्तर उस पर राष्ट्रीय सभा द्वारा विचार का होता है। स्विटजरलैंड में किसी भी प्रकार के विधेयक के लिये ऐसी व्यवस्था नहीं है कि उस पर किसी विशेष सदन में ही विचार हो। सभा के दोनों ही सदन सभी विधेयकों पर विचार कर सकते हैं। सधीय परिषद इसलिये सभी विधेयकों व सदेशों की प्रतियां दोनों सदनों के अध्यक्षों को दे देती है। दोनों सदनों के अध्यक्ष आपस में मिलकर यह निणय करते हैं कि कौन से विधेयक पर किस सदन में पहले विचार हो। उन विधेयकों को छाड़कर जिन पर सधीय परिषद ने आवश्यक (urgent) घोषित कर दिया है सब विधेयकों का काय विभाजन दोनों सदनों द्वारा स्वीकार किया जाना आवश्यक है। 'आवश्यक' विधेयकों के विषय में जो कुछ निर्णय सदन के अध्यक्ष कर लेते हैं, वही सबके लिये मान्य होता है। काय विभाजन के विषय में दोनों सदनों में मतभेद होने पर निणय गोली (Lottery) डालकर किया जाता है।

समिति स्तर—काय विभाजन के पश्चात् साधारणतः तुरन्त ही विधेयकों को उचित समिति के पास विचाराय भेज दिया जाता है। स्विटजरलैंड की समितियाँ अपना अधिकांश काय उस समय में करती हैं जो सदनों की बैठकों के बीच में खाली रहता है। वे अपनी बैठक केवल राजधानी में ही नहीं करती, बल्कि देश के अन्य नगरों में भी वे अपना काय करने जाती हैं। इससे अन्य नगरों में भी जागृति फैलती है। सचिवालय सम्बन्धी सहायता उन्हें सघ की चांसरी से मिलती है और वे सघ के पदाधिकारियों को भी अपने ममक्ष प्रश्नों का उत्तर देने के लिये बुला सकती हैं। समितियाँ साधारणतः विधेयकों के सार को नहीं बदलती, पर व उनमें अनेक संशोधन अवश्य करती हैं। यदि समितियों के सदस्यों में गम्भीर मतभेद होता है, तो बहुमत के प्रतिवेदन के साथ-साथ अल्पमत के प्रतिवेदन भी प्रस्तुत किए जाते हैं।

प्रतिवेदन तथा स्वीकृति—समितियों के प्रतिवेदन के साथ विधेयक पुनः सदनों में आते हैं। प्रत्येक सदन में ऐसे विधेयकों पर तीन प्रमुख भागों में विचार होता है। विधेयकों की प्राथमिकता की दृष्टि से पहले सदन यह निश्चय करता है कि किस विधेयक पर विचार किया जाय। जब इस सम्बन्ध में निश्चय हो जाता है, तो मन्त्र विधेयक पर धारा प्रति धारा विचार करता है। इसके बाद पूरे विधेयक पर एक साथ मत लिया जाता है। यदि मतदान के परिणामस्वरूप विधेयक स्वीकार हो जाता है तो उस दूसरे सदन में विचाराय भेज दिया जाता है, जहाँ उपयुक्त प्रतियाँ फिर दुहराई

जाती है। अत्यन्त आवश्यक परिस्थिति में विधेयक के भागों पर दोनों सदन म साथ साथ विचार भी हो सकता है और एक सदन द्वारा स्वीकार किये जाने पर विधेयक के भागों को दूसरे सदन के विचाराय भेज दिया जाता है।

जिम रूप में कोई विधेयक एक सदन द्वारा पारित किया जाता है, उससे यदि दूसरा सदन असहमत होता है, तो वह विधेयक को पुन पहले सदन की आवश्यक सुझावों के साथ वापस भेज देता है। विधेयक के फिर वापस आने पर पहला सदन मतभेद के मामलों पर फिर विचार करता है। यह प्रक्रिया तब तक चलती रहती है, जब तक दोनों सदन विधेयक के रूप के विषय में एक मत न हो जायें। यदि किसी भी प्रकार इस प्रक्रिया के द्वारा भी दोनों सदन विधेयक के रूप के विषय में एक मत न हो सकें, तो मतभेद की बातों का 'संयुक्त सम्मेलन समिति' (Joint Conference Committee) के निपुण कर दिया जाता है। उस सदन का व्यक्ति इस समिति का अध्यक्ष होता है, जिस सदन में उस विधेयक पर सबसे पहले विचार किया गया हो। समिति मतभेद को समाप्त करने के सुझावों को भी पहले उसी सदन का विचाराय भेजती है, जिसमें विधेयक पर सबसे पहले विचार किया गया हो। अगर समिति के प्रयत्नों के फलस्वरूप भी मतभेद दूर नहीं हो पाते, तो विधेयक को सघीय सभा द्वारा अस्वीकार किया हुआ समझा जाता है।

प्रकाशन—जब कोई विधेयक एक नए रूप में सभा के दोनों सदनों द्वारा स्वीकार कर लिया जाता है, तो सभ की चांसलरी उसका सरकारी रूप तैयार करती है, जिस पर दोनों सदनों के अध्यक्षों व सचिवों के हस्ताक्षर होते हैं। हस्ताक्षर होने के बाद विधेयक कानून हो जाता है और उसे संघीय परिषद के पास प्रकाशन व प्रिया-व्यय के लिये भेज दिया जाता है। यदि जनमत संग्रह द्वारा उनका विरोध न किया जाय तो कानून की हुई तिथि के यदि ऐसी कोई तिथि दी गई हो, तबथा प्रकाशन के ५ दिन बाद लागू हो जाता है।

सघीय सभा का मूल्यांकन

जैसा पहले कहा जा चुका है, संवैधानिक दृष्टि में सघीय शासन व्यवस्था की सर्वाच्च शक्ति स्विटजरलैंड की सघीय सभा में निहित है। उसकी शक्ति का क्षेत्र सब व्यापक है। उसे कानून (Laws) व अव्यादेस (Arrates) दोनों ही जारी करने का अधिकार है। उसको सन्निधान में मन्शासन प्रस्तावित करने का भी अधिकार है। इसके अतिरिक्त उसे अनेक निशुक्ति सम्बन्धी अधिकार भी प्राप्त हैं। बाट की स्वीकृति भी इसी का कार्य है। वरदक्षिण सम्बन्धों के संचालन में भी वह अनेक महत्वपूर्ण कार्य करती है। कठनों के भी कानूनों की जाँच व उनकी स्वीकृति करती है। वह कुछ महत्वपूर्ण यायिक कार्य भी करती है। समाप्तपदी दो भवनों की व्यवस्थापिका होते हुए भी, उसके दोनों सदन में कोई जनावश्यक खींचतान नहीं होती। अतः इस प्रकार उसके विषय में यह कहा जा सकता है कि स्विटजरलैंड के शासन मूल में उसका एक महत्व का स्थान है।

पर इसके साथ ही साथ यह भी याद रखने की बात है कि अब कुछ कारणों से सघीय सभा की सर्वाच्चता का धीरे धीरे ह्रास होता जा रहा है। वकल्पिक व्यवस्था पन मन्त्र-वी जनमत सग्रह (Optional Legislature Referendum) की व्यवस्था का प्रतिबन्ध तो उसकी शक्ति पर मर्यादात्मक दृष्टि से ही है। पर व्यवहार में भी उसका प्रयोग पर्याप्त होता है, जिससे सघीय सभा के अधिकारों पर वास्तविक प्रतिबन्ध लगता है। परिणामस्वरूप सघीय सभा को सदा यह ध्यान में रखकर काम करना पड़ता है कि उनके कानूनों पर जनमत सग्रह हो सकता है और उसके परिणामस्वरूप वे समाप्त हो सकते हैं। स्विटजरलैंड के लोकतन्त्र के प्रमग में हम देख चुके हैं कि प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के साधनों का प्रयोग वहाँ के लोग खूब करते हैं। परिणाम यह होता है कि सघीय सभा व्यवस्थापन के सम्बन्ध में स्वयं बहुत कम पहल करती है और इसके लिये वह अधिकतर सघीय परिषद पर निर्भर करती है।

सघीय परिषद ने स्विटजरलैंड के शासन सूत्र में अपना जो महत्व का स्थान बना लिया है, उसके कारण भी सघीय सभा का महत्व कम हो गया है। जैसा अन्य देशों में भी हुआ है, स्विटजरलैंड में भी व्यवस्थापन काय इतना अधिक है कि सघीय सभा अधिकांश काय के लिये सघीय परिषद का मुह ताकती है। यही कारण है कि रैपाड ने कहा है कि "सघीय सभा के संवधानिक अधिकारों के होते हुए भी आज नेतृत्व स्पष्ट रूप से सघीय परिषद के हाथ में चला गया है।"¹

SELECT READINGS

Brooks	Government and Politics of Switzerland
Brice	Modern Democracies
Hans Huber	How Switzerland is Governed?
Mason	Foreign Governments
Ogg and Zink	Modern Foreign Governments
Rappard	The Government of Switzerland
Strong	Modern Political Constitutions
Zurcher	Governments of Continental Europe

¹ Today inspite of all the constitutional prerogatives of the Federal Assembly the lead has clearly passed into the hands of the Federal Council — Rappard

स्विटजरलैण्ड की सघीय परिषद

‘लोकतंत्र की अध्यक्षात्मक व मंत्रिमण्डलीय प्रणालियों के जिन गुणों को स्विटजरलैण्ड के लोग सबसे अच्छा समझते हैं, उनका मिश्रण सघीय परिषद में है।’
—कोडिग्स

स्विटजरलैण्ड के मध्य की कायपालिका सघीय परिषद (Federal Council) कहलाती है। स्विटजरलैण्ड के प्रशासन के ऊँचे में जितने उपाग हैं उनमें यह सबसे अधिक महत्वपूर्ण है। इसकी प्रमुख विशेषता इस बात में है कि बहुल कायपालिका (Plural Executive) होती हुए भी इसमें अध्यक्षतात्मक व मंत्रिमण्डलीय दोनों प्रकार की ही कायपालिकाओं के गुण विद्यमान हैं। यही कारण है कि आत्म के मतानुसार यह एक ऐसी समस्या है, जिसका अध्ययन करना अन्य सब समस्याओं से अधिक महत्व का है। प्रस्तुत अध्याय में हम उसी पर विस्तृत विचार करेंगे।

सघीय परिषद की रचना

अप्रत्यक्ष निर्वाचन

स्विटजरलैण्ड के सघ की परिषद में सात सदस्य होते हैं जिनका चुनाव वहाँ की समस्त के दोनो भवन सम्मिलित बैठक में चार वर्ष के लिये करते हैं। स्विटजरलैण्ड का ऐसा देश कहा जाता है जहाँ प्रत्यक्ष लोकतंत्र अपने प्रथम रूप में दिखाई देता है। फिर भी वहाँ देश की कायपालिका को वहाँ के लोग प्रत्यक्ष रूप से नहीं चुनते, बल्कि कारण है। वस्तुतः वहाँ के लोगो का यह विश्वास है कि ममत्स्य स्वयं ही जनता के इतने अधिक सम्पर्क में रहते हैं कि उनके द्वारा किया हुआ निर्वाचन वस्तुतः जनता द्वारा किया हुआ ही निर्वाचन होता है। प्रत्यक्ष चुनाव के प्रयोग न किये जाने का दूसरा कारण यह भी है कि उसके प्रयोग के लिये जाने में दलीय अल-दल पदा हो जाने की सम्भावना रहती है। स्विटजरलैण्ड के निवासी यह नहीं चाहते कि उनका छोटा सा देश दलीय राजनीति का अखाड़ा बने तथा यही कारण है कि उन्होंने अपने प्रत्यक्ष लोकतंत्र के देश में भी देश की कायपालिका के निर्वाचन के लिए अप्रत्यक्ष निर्वाचन की व्यवस्था रखी है।

परम्परागत प्रतिबंध

सघीय परिषद की रचना के सम्बन्ध में कुछ परम्परागत प्रतिबंध हैं जिन्हें

याद रखना आवश्यक है। कानूनी रूप से ससद पर यद्यपि इस बात का कोई प्रतिबन्ध नहीं है कि वह अमुक व्यक्ति का चुने अथवा अमुक व्यक्ति को न चुने। फिर भी जा परम्परा चली आ रही है, उसके अनुसार किसी भी कंटन से एक से अधिक सदस्य नहीं चुना जाता। इसके अतिरिक्त परम्परा इस बात की भी है कि सात सदस्यों में प्रायः सभी दलों के प्रतिनिधि आ जाते हैं और ऐसा नहीं होता कि सब सदस्य एक ही दल के हो जायें। इसका परिणाम यह होता है कि संघीय परिषद के सब सदस्यों के लिये यह आवश्यक नहीं होता कि वे किसी एक नीति से ही अपने का बंधा हुआ मान। परिषद की सदस्यता के सम्बन्ध में एक और प्रतिबन्ध है, जो सन् १९१४ के एक कानून के अनुसार है। उसके अनुसार 'ऐसे कोई भी नाग जो रक्त या ववाहिक सम्बन्ध से प्रत्यक्ष वंशपरम्परा में नहीं तथा अप्रत्यक्ष परम्परा में चौथी पीढ़ी तक परस्पर सम्बन्धित हो, जिन्होंने बहिनो से विवाह कर लिया हो तथा जो गोद रखे जाने के कारण परस्पर सम्बन्धित हो, एक समय पर परिषद के सदस्य नहीं हो सकते।'¹

निश्चित सदस्य संख्या व कार्यकाल

संख्या की दृष्टि में यदि हम स्विटजरलैंड की संघीय परिषद की तुलना इंग्लैंड के मंत्रिमंडल से करें, तो स्विटजरलैंड की परिषद जितनी छोटी है। इसके अतिरिक्त दूसरा अंतर दोनों परिषदों में यह भी है कि स्विटजरलैंड में जहाँ परिषद के सदस्यों की संख्या निश्चित सी है, इंग्लैंड में ऐसा नहीं है। मंत्रिपरिषद का सदस्य मर्यादित नहीं हो, इस बात का नियम इंग्लैंड में प्रधान मंत्री करता है, जब कि स्विटजरलैंड में ऐसी बात नहीं होती, क्योंकि वहाँ सदस्यों की संख्या निश्चित है। दोनों देशों में मंत्रिपरिषद के सदस्य ससद के सदस्यों में से ही होते हैं, पर इंग्लैंड में जहाँ वे किसी एक दल के होते हैं, जो बहुमत रखता होता है, स्विटजरलैंड में वे सभी दलों के होते हैं। इस कारण इंग्लैंड में मंत्रिपरिषद में जहाँ मत की एकता की बात कही जाती है स्विटजरलैंड में हम मतों की बहुलता की बात करते हैं। इसके अतिरिक्त दोनों देशों की परिषदों में एक अन्य महत्वपूर्ण अंतर यह भी है कि इंग्लैंड में मंत्रिपरिषद का कार्यकाल जहाँ समय की विद्वत्संप्रदायता पर निर्भर रहता है स्विटजरलैंड में वह चार वर्ष का निश्चित है।

स्विटजरलैंड की परिषद की तुलना इसी प्रकार यदि हम अमेरिका की मंत्रिपरिषद से करें, तो मंत्रियों की संख्या की दृष्टि से वहाँ की परिषद से घनी

¹ Persons related by blood or marriage without limit in the direct line and upto and including the fourth degree in the collateral line, husbands who have married sisters and also persons connected by adoption may not at the same time be members of the Federal Council
—Brooks

है। इसके अतिरिक्त स्विटजरलैंड में जहाँ परिषद के सदस्यों की संख्या निश्चित भी है, अमेरिका में बानूनो दृष्टि से वह निश्चित नहीं है। राष्ट्रपति मंत्रिमंडल के सदस्यों में अपनी आवश्यकतानुसार हेर-फेर कर सकता है। इसके अतिरिक्त एक अथ अन्तर दोनो देशों की मंत्रिपरिषदों में यह भी है कि स्विटजरलैंड में परिषद के सदस्य किसी एक दल के नहीं हों, जब कि अमेरिका में प्रायः वही दल के या उसके समर्थक होते हैं, जिस दल का राष्ट्रपति होता है। इसके अतिरिक्त स्विटजरलैंड में मंत्रिपरिषद के सदस्य आवश्यक रूप से मसद से लिए जाते हैं, जबकि अमेरिका में यह आवश्यक नहीं है कि वे वाप्रेस में से ही लिए जायें। इन अन्तरो के होते हुए भी दोनो देशों की परिषदों में यह समानता है कि उनका कार्यकाल व्यवस्थापिका की विद्वत्संपात्ता पर निर्भर न होकर स्थिर होता है। पर फिर भी इस सम्बन्ध में यह स्मरणीय है कि अमेरिका में मंत्रिपरिषद के अथ सदस्यों की पदासीनता राष्ट्रपति की इच्छा पर निर्भर करती है और उसे अधिकार है कि वह किसी भी सदस्य को जब चाह उसके पद में हटा दे।

अध्यक्ष पद

स्विटजरलैंड के सघ का एक अध्यक्ष व एक उपाध्यक्ष होता है। दोनों का ही निर्वाचन संसद द्वारा एक वर्ष के लिए होता है। दोनों ही पदों के लिए व्यक्ति द्वारा चुना जा सकता है, पर उसका चुनाव लगातार दो बार नहीं हो सकता है। यही कारण है कि लगातार दो वर्ष नहीं, पर अनेक व्यक्तियों ने इन पदों पर अनेक बार कार्य किया है। उदाहरणार्थ श्री हर्स मुल्लर (Hers Muller) सन् १८६६, १९०७ व १९१३ तथा श्री फिलिप ईटर सन् १९३६, १९४२ १९४७, व १९५३ में परिषद के अध्यक्ष रहें। उपाध्यक्ष पद पर रहने के बाद व्यक्ति अध्यक्ष चुना जा सकता है।

अध्यक्ष के पद का सम्बन्ध में हम यह याद रखना चाहिये कि सुविधा, स्तर व अधिकार की दृष्टि से अध्यक्ष के पद का कोई विशेष महत्त्व नहीं है। परिषद के अध्यक्ष पद का अधिकारी परिषद के उन भाग सदस्यों में से ही एक होता है जो सत्र दृष्टियों से समान क्षतिशील है। अध्यक्ष पद के अधिकारी का कोई विशेष महत्त्व नहीं है, इसलिये वहाँ व्यवस्था यह है कि अध्यक्ष पद बारी बारी से परिषद के सभी सदस्यों का प्राप्त होता है। परिषद के अन्य सदस्यों के निणयों को पलटने का उस कोई अधिकार प्राप्त नहीं है। उसके लिए यह भी निश्चय नहीं है कि उसे कोई विशेष विभाग अपने अधीन रखना चाहिये। उसका वास्तविक कार्य केवल इतना है कि वह सघीय परिषद की बैठकों की अध्यक्षता करे और औपचारिक रूप से देश का प्रतिनिधित्व करे। केवल इस कार्य को छोड़कर साधारण परिस्थितियों में सघ के अध्यक्ष को कोई विशेष अधिकार प्राप्त नहीं है। जहाँ अन्य लोकनग्रीय शासनो में वधानिक अध्यक्ष विदेश के प्रतिनिधियों आदि को मान्यता देना आदि से सम्बन्धित औपचारिक कार्य करते हैं वहाँ स्विटजरलैंड का शासन प्रमुख ऐसे कार्य भी नहीं करता। वहाँ विदेश के प्रतिनिधियों

व राजदूतों आदि को मान्यता देने का कार्य भी संघीय परिषद मामूहिक रूप में करती है। इसमें सन्देह नहीं कि अत्यंत आपातकालीन दशा में परिषद की आर में अध्यक्ष को कुछ कार्य करने का अधिकार कभी कभी दे दिया जाता है, परंतु फिर भी सांग्रणत परिषद के अध्यक्ष सदस्यों से बढकर अध्यक्ष के कोई अधिकार नहीं है। इस प्रकार, चूंकि परिषद के सभी सदस्य मात्र प्रकार में समानपदी हैं, स्विटजरलैंड की कार्यपालिका का 'बहुल (plural) या सहयोगी (collegiate) कार्यपालिका कहा जाता है और चूंकि अध्यक्ष के पद के कोई विशेष अधिकार नहीं हैं, इसलिए यह कहा जाता है कि "संघ का कोई अध्यक्ष नहीं है।"¹

स्विटजरलैंड के अध्यक्ष पद की तुलना हम यदि इंग्लैंड के प्रधानमंत्री पद में करें, तो दोनों की स्थिति में बड़ा अंतर है। इंग्लैंड के प्रधानमंत्री के विषय में रमसे म्योर का मत तो यह है कि वह एक अधिनायक है। प्राक्सर लास्की के मतानुसार वह अधिनायकता नहीं है पर उसकी स्थिति समानपदी सदस्यों में प्रथम होने के बजाय उसमें कहीं बढकर है। पर उसकी स्थिति यदि समानपदियों में प्रथम की ही मानी जाय तो भी उसकी स्थिति स्विटजरलैंड के अध्यक्ष से कहीं उच्चस्तरीय है। इंग्लैंड में वस्तुतः प्रधानमंत्रियों का नेतृत्व माना जाता है जब कि स्विटजरलैंड की संघीय परिषद में ऐसी बात नहीं है। अमेरिका की कार्यपालिका के विषय में यदि हम इस प्रसंग में सोचें, तो वहां यह भिन्नता और भी अधिक तीव्र रूप में पाई जाती है। स्विटजरलैंड में यदि अध्यक्ष के पद का परिषद के अन्य सदस्यों के पद की तुलना में कोई विशेष महत्व नहीं है, तो अमेरिका में कार्यपालिका का अध्यक्ष कार्यपालिका के कुटुम्ब का प्रमुख होता है। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि स्विटजरलैंड की कार्यपालिका बहुल (plural) है, क्योंकि वहां किसी एक सदस्य का नेतृत्व नहीं माना जाता तथा इंग्लैंड व अमेरिका में कार्यपालिका एकल (Singular) है क्योंकि वहां कार्यपालिका में एक व्यक्ति का प्रभुत्व रहता है जो जौग पर छाया रह सकता है।

कार्यपालिका के विभागों का वितरण

स्विटजरलैंड में कार्यपालिका के सात विभाग होने हैं जो एक-एक सदस्य की अधीनता में होते हैं।² स्विटजरलैंड में विभागों का वितरण औपचारिक रूप में संघीय परिषद द्वारा ही किया जाता है, पर व्यवहार रूप में विधान के समय ही यह बात स्पष्ट हो जाती है कि किस सदस्य किस विभाग का सम्भालेगा। परिषद के सदस्यों का चुनाव ही वहां वस्तुतः इस आधार पर होता है कि उनमें से किस व्यक्ति किस विभाग के लिये योग्य मिला जाय। इस प्रकार विभागों का वितरण एक प्रकार से परिषद के सदस्यों के निर्वाचन के समय ही मसद द्वारा कर दिया जाता है। निर्वाचन के समय

¹ The Confederation has no President

—Hans Huber

² The names which the seven departments have been assigned are Political Interior Justice and Police Military Finance and Customs, Public Economy Posts and Railways

म वहा चूँकि यह एक परम्परा है कि परिषद के सदस्य द्वारा निर्वाचित हो सकते हैं और दुबारा निर्वाचित होने पर प्रायः चूँकि पहले का ही विभाग दिया जाता है, अतः परिणाम यह होता है कि विभागों के मंत्री सदा नौमिलिये ही नहीं बने रहते। वे अधिकांश अपने अपने विभाग के विशेषज्ञ बन जाते हैं और उन्हें जोक सेवा व अधिकारियाँ के हाथ की कठपुतली नहीं बनना पड़ता। इस प्रकार हम देखते हैं कि स्विटजरलैंड में विभागों का वितरण राजनतिक दलबन्दी के आधार पर ही नहीं, वरन् प्रणामनिक वायकुशलता के आधार पर भी होता है।

इंग्लैंड व अमेरिका में निम्न प्रकार विभागों का वटवारा किया जाता है, यदि उसकी तुलना स्विटजरलैंड के ढंग में करें, तो दानो में अंतर है। जैसा ऊपर कहा गया है, स्विटजरलैंड में विभागों का वितरण केवल राजनतिक आधार पर ही नहीं वरन्, प्रणामनिक वायकुशलता के आधार पर भी होता है। पर इंग्लैंड व अमेरिका में विभागों का वितरण व्यक्ति की योग्यता व वायकुशलता के आधार पर नहीं वरन् उसके राजनतिक महत्त्व के आधार पर होता है।

एक दूसरा अंतर इस सम्बन्ध में यह भी है कि इंग्लैंड व अमेरिका में विभागों के वितरण में सामान्य प्रमुख की भी काफी चर्च होती है। अमेरिका में तो यह बात पूर्णतः राष्ट्रपति की इच्छा पर होती है कि कौनसा विभाग किसको दिया जाय। इंग्लैंड में प्रधानमंत्री का मंत्रियों की दलगत स्थिति का ध्यान अवश्य रखा जाता है, यद्यपि विभागों के वितरण में उसकी काफी चलनी है। स्विटजरलैंड में इस सम्बन्ध में अव्यक्त की कुछ नहीं चलती और कौनसा विभाग किस मंत्री का लिया जाता है यह बात प्रायः उसी समय निश्चय हो जाती है, जिस समय मसद परिषद के सदस्यों का निर्वाचन करती है।

एक अन्य अन्तर स्विटजरलैंड की स्थिति में जो भी है। स्विटजरलैंड में परिषद के लिये चुन जाने के पहले व्यक्ति मसद का सदस्य होता है, पर उसके बाद उसे मसद की सदस्यता से स्तीफा देना पड़ता है। इसमें विपरीत अमेरिका में सारा मन्त्रिमण्डल कांग्रेस के बाहर का होता है तथा इंग्लैंड में मन्त्रिमण्डल के सदस्यों के लिये यह आवश्यक होता है कि वह या तो मन्त्रिमण्डल में आने के समय ही मन्त्र का मतलब हो और यदि ऐसा न हो, तो मन्त्रिमण्डल में आने के लम्ह महीने के भीतर वह मसद का सदस्य बन जाये।

सघीय परिषद के अधिकार व कार्य

सघीय परिषद स्विटजरलैंड की वायपालिका है। फिर भी उसके अधिकार व कार्य केवल वायपालन सम्बन्धी ही नहीं व्यवस्थापन तथा वाय सम्बन्धी भी हैं। यही कारण है कि सघीय परिषद की व्यवस्था को उस मान्यता के पूर्ण विपरीत माना जाता है जिसका प्रतिपादन शक्ति के पृथक्करण के सिद्धांत द्वारा किया जाता है। सघीय परिषद के अधिकारों व कार्यों का वितरण निम्न नीम्न में किया जा सकता है

कार्यपालन सम्बन्धी अधिकार

संविधान की ६५वीं धारा की व्यवस्था के अनुसार संघीय परिषद संघ की वह संस्था है, जिसे निर्देशन व कार्यपालन सम्बन्धी सर्वोच्च अधिकार प्राप्त है। इस प्रकार परिषद का मुख्य कार्य कार्यपालन सम्बन्धी है तथा शांति व व्यवस्था बनाये रखना, विविध कठनों में परस्पर अच्छे सम्बन्ध बनाये रखना, सामान्य नीति का निर्धारण करना, बजट बनाना, पर राष्ट्र सम्बन्धी वा संचालन करना तथा संघ के सामान्य प्रशासन को चलाना उसके कार्यक्षेत्र के काम हैं।

साधारणतः ये ही कार्य सभी कार्यपालिकाओं के होते हैं और इंग्लैंड तथा अमेरिका में भी कार्यपालिकाएं ये ही कार्य करती हैं। पर इन कार्यों के सम्बन्ध में सब जगह की कार्यपालिकाओं को कार्य करने की जो छूट होती है, वह सबत्र एकसी नहीं है। स्विट्जरलैंड, इंग्लैंड व अमेरिका की कार्यपालिकाओं की तुलना यदि इस दृष्टि से की जाय तो स्विट्जरलैंड की कार्यपालिका की स्थिति सबसे अधिक कमजोरी की है।

जहां तक अमेरिका की कार्यपालिका का प्रश्न है, वहां कार्यपालिका व व्यवस्थापिका का कोई प्रत्यक्ष सम्बन्ध नहीं है। अतः वहाँ की कार्यपालिका साधारणतः सभी कार्य व्यवस्थापिका के हस्तक्षेप के बिना करती है। वहाँ की कार्यपालिका का प्रमुख अर्थात् राष्ट्रपति कार्यपालन के क्षेत्र में प्रायः स्वतंत्र है, क्योंकि व्यवस्थापिका के एक सदन सीनेट को उसके कुछ ही कार्यों के विषय में पुष्टिकरण करने का अधिकार है। संघियों के पुष्टिकरण सम्बन्धी अपन प्रतिबन्ध से वह प्रशासनिक समझौतों (executive agreements) के नाम से बच सकता है।

इंग्लैंड की कार्यपालिका की स्थिति अमेरिका की कार्यपालिका की स्थिति जैसी न होने हुए भी स्विट्जरलैंड की कार्यपालिका की स्थिति में अधिक महत्व का है। इंग्लैंड की कार्यपालिका पर वहाँ की संसद का सामान्य नियंत्रण रहता है। फिर भी दिन प्रतिदिन के शासन संचालन के कार्यों में वह स्वयं ही मग्न कुछ करती है। इंग्लैंड की कार्यपालिका की स्थिति तो इतनी मजबूती की है कि उस अधिनायक कहा जाता है।

पर स्विट्जरलैंड की कार्यपालिका की स्थिति इंग्लैंड व अमेरिका दोनों की ही स्थिति में कमजोर है। स्विट्जरलैंड में संसद की परिषद के लिये एक प्रकार के आग्रह देने का अधिकार है, जिसे पोस्ट्यूलेट्स (Postulates) कहते हैं। परिषद के लिये इन आदेशों का मानना आवश्यक होता है। ऐसा इंग्लैंड व अमेरिका में नहीं होता। पर राष्ट्र सम्बन्धी वा संचालन में भी स्विट्जरलैंड की कार्यपालिका की स्थिति कमजोरी की है। स्विट्जरलैंड में दूसरे देशों में संधि आदि करने का अधिकार संसद का प्राप्त है तथा कार्यपालिका यदि कोई संधि आदि का काम करेगी भी है तो वह संसद के आग्रह के अंतर्गत ही करती है। वस्तुतः वहाँ की संसद अत्यंत

अधिकार का प्रयोग करने का बड़ा ध्यान रखती है। इससे अतिरिक्त स्विटजरलैंड में कायपालिका के इससे सम्बंधित कार्यों पर ही नहीं, बल्कि व्यवस्थापिका के इससे सम्बंधित कार्यों पर भी एक निश्चित प्रतिबंध है। वहां की व्यवस्था है कि एनी किसी संधि या ऐसे किसी समझौते के विषय में जनता की स्वीकृति ली जाती है, जो किसी अनिश्चित समय के लिये या १५ वर्ष से अधिक के लिये किया जाय। तीस हजार सश्रिय नागरिक यह मांग कर सकते हैं कि अमुक संधि या समझौते को जनता की स्वीकृति के लिये प्रस्तुत किया जाय। व्यवहार में यह अवश्य होता है कि अपन अनुभव व नेतृत्व के कारण परिषद के सदस्य अपनी बात को सदन से स्वीकार करा लेते हैं, फिर भी परिषद की स्थिति बहुत कुछ सदन की अधीनता की ही है।

उस दृष्टि में जब सदन की बैठक न हो रही हो, और यदि सुरक्षा की दृष्टि से कोई कार्य करना आवश्यक हो, तो परिषद स्वयं ही अपनी इच्छा सभा का प्रयोग कर सकती है। इस सम्बंध में यदि दो हजार से अधिक सैनिक तीन हफ्ते से अधिक के लिये रखे पड़ें, तो ऐसी दशा में सदन की स्वीकृति लेना आवश्यक होता है।

इन प्रसंग में यह याद रखना भी अत्यावश्यक है कि परिषद या परिषद के किसी सदस्य के किसी कार्य या उनकी किसी नीति को यदि सदन अस्वीकृत कर दे या उसकी वह बड़ी आलोचना करे, तो परिषद की पदासीनता पर इसका कोई असर नहीं पड़ता। सदन की किसी अस्वीकृति का अथ परिषद के प्रति अविश्वास नहीं होता तथा अपनी आलोचना के बावजूद भी परिषद पदासीन बनी रहती है।

व्यवस्थापन सम्बंधी अधिकार

संविधान की धारा १०२ के अनुसार सघीय परिषद को यह अधिकार है कि वह कानूनों के विधेयक सदन में प्रस्तुत करे। वास्तव में लगभग ६५ प्रतिशत कानूनों के विधेयक सघीय परिषद द्वारा ही प्रस्तुत किये जाते हैं। सदस्यों के अपन विधेयक भी पहले परिषद के पास सुधार व सुझाव के लिये भेजे जाते हैं और उनके बाद ही उन पर सदन विचार करती है। इसके अतिरिक्त अध्यादेश जारी करने का तथा उपव्यवस्थापन (Delegated Legislation) की प्रणाली के अंतर्गत नियम प्रदान का भी अधिकार सघीय परिषद का है। परिषद के अध्यादेशों व उनके द्वारा उपव्यवस्थापन की प्रणाली के अंतर्गत बनाये गये नियमों की शक्ति व उनका प्रभाव कानूनों जसा ही होता है। उनकी मायता यायासया द्वारा भी की जाती है। स्विटजरलैंड में अध्यादेशों के विषय में एक विशेषता की बात यह है कि कानूनों की तरह इनके विषय में किसी भी प्रकार के जनमत संग्रह की व्यवस्था नहीं है। सन् १९१४ व सन् १९३६ के महायुद्धों के समय में अध्यादेशों से इतना काम लिया गया था कि विचारणीय लाग यह मानने लग्ये कि अध्यादेशों के माध्यम से सघीय परिषद वही संविधान का भी उल्लंघन न कर दे। अध्यादेशों के जारी करने की शक्ति के विषय

म स्विटजरलण्ड की परिपद की स्थिति म्वनत्रता म पहले भारत के गवनर जनरल की स्थिति जसी है ।

व्यवस्थापन सम्बन्धी मामलों के विषय म यदि स्विटजरलण्ड की कायपालिका की स्थिति की तुलना इंग्लण्ड की कायपालिका से करें, तो दोनों की स्थिति बहुत कुछ एकसी है । फिर भी दोनों की स्थिति के विषय मे दो बातें अंतर की है, जिन्हें याद रखना आवश्यक है । पहला अंतर दोनों की स्थिति म यह है कि स्विटजरलण्ड की कायपालिका की जो भी कायपालन सम्मती गतिविधियाँ हैं, वे उसे विधान द्वारा प्रदान की हुई हैं, जब कि इंग्लण्ड की कायपालिका उनका प्रयोग वहाँ पर विरहित परम्परा के अनुसार करती है । इसके अतिरिक्त दोनों की स्थिति म दूसरा अंतर यह है कि स्विटजरलण्ड म कायपालिका द्वारा प्रस्तुत किसी विधेयक को यदि समद अस्वीकार कर दे तो कायपालिका त्यागपत्र नहीं दती, जबकि इंग्लण्ड म यदि कायपालिका द्वारा प्रस्तुत किसी विधेयक को समद अस्वीकार कर देती है, तो कायपालिका के लिये यह आवश्यक होता है कि वह अपा पद से त्यागपत्र दे दे ।

स्विटजरलण्ड की कायपालिका व अमेरिका की कायपालिका की स्थिति की कोई तुलना नहीं की जा सकती । अमेरिका म कायपालिका के कार्यक्षेत्र म व्यवस्थापन सम्मन्धी कोई कार्य नहीं है, क्योंकि वहाँ दलित्वा का पृथक्करण है और राष्ट्रपति व्यवस्थापन के सम्बन्ध म कांग्रेस को सदैव भेजकर अपनी व्यवस्थापन सम्मन्धी आवश्यकताओं को बना भर सकती है । अमेरिका म व्यवस्थापन काय से कायपालिका का कोई सीधा सम्बन्ध नहीं है ।

याय सम्बन्धी अधिकार

स्विटजरलण्ड की मधीय परिपद के याय सम्बन्धी कार्य बड़े ही विशेष प्रकार के हैं । परिपद का अधिकार है कि वह सब संधियों व समझौतों की जांच उस दृष्टिकोण से करे कि उन सविधान की किसी व्यवस्था के प्रतिकूल तो नहीं हैं । यह अधिकार उसे उन सब संधियों व समझौतों के विषय मे प्राप्त है जो विदेश से या संध व कटना तथा कटना व कटनों के बीच म की जायें । परिपद को व्यक्तिगत लोगों की उन अपीलों का मुनन का भी अधिकार है, जो सरकार के विविध विभागों विनोद रलने विभाग, के निणयों के विरुद्ध की जाती हैं । कटना के कुछ निणयों के विरुद्ध अपील की सुनवाई भी परिपद द्वारा की जाती है । ऐसी अपीलें प्रायः उन मामलों मे की जाती हैं जिनका सम्बन्ध धर्म के आधार पर स्थूला म किये गये भेदभाव से व्यापार व वस्त्र के सम्बन्ध म कटनों के बीच की गई संधियों के उत्तलधन से तथा निर्वाचन सम्बन्धी विवादों से होता है । इस सम्बन्ध मे फिर भी यह याद रखने की बात है कि मधीय परिपद अनिम अपील न्यायालय नहीं है तथा इसका निणय के विरुद्ध अपील मधीय न्यायालय तथा समद का की जा सकती है ।

याय सम्बन्धी कार्यक्षेत्र के विषय म स्विटजरलण्ड की कायपालिका की स्थिति की तुलना यदि हम इंग्लण्ड व अमेरिका की कायपालिका की स्थिति से

करना चाह, ता उसकी कोई तुलना नहीं हो सकती, क्योंकि वहाँ की कायपालिकाओं को ऐसी बड़ी शक्ति प्राप्त नहीं है। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि स्विटजरलैण्ड की कायपालिका की स्थिति उड़े महत्व की है तथा उसके अधिकार अत्यन्त व्यापक हैं। सब मिलाकर यदि उसकी स्थिति का देखा जाये, तो उसकी स्थिति किसी प्रकार भी इंग्लैण्ड की कायपालिका की स्थिति से कम महत्व की नहीं है। यही कारण है कि ब्राइस ने उसके सम्बन्ध में यह मूल्यांकन किया है कि 'कानूनी रूप में व्यवस्थापिका की मेजबानी हात हुये भी, व्यवहार में यह इंग्लैण्ड की मन्त्रि परिषद जितनी तथा फ्रांस की कुछ मन्त्रिपरिषदा से अधिक शक्ति का प्रयोग करती है। यह एक मागदशक भी है और एक सन भी तथा अधिकांश कानूना से सम्बंधित सुझाव देती है और बंधेयका का तयार करती है।'¹

संघीय परिषद व संसद

मन्त्रियों का निराला उत्तरदायित्व

संसदीय प्रणाली में साधारणतः कायपालिका संसद में सजी जाती है और वह उसके प्रति उत्तरदायी होती है। उसके इस उत्तरदायित्व का अर्थ व्यवहार में यह होता है कि यदि किसी मामले में संसद व कायपालिका में मतभेद हो, तो ऐसी दशा में संसद की बात चलती है और कायपालिका को अपना पद छोड़ना पड़ता है। कायपालिका को ऐसी दशा में यह सुविधा अवश्य रहती है कि वह संसद का भंग करके उस मतभेद के आधार पर साधारण चुनाव की व्यवस्था कर सकती है और उस सम्बन्ध में देश का निर्णय ले सकती है। पर स्विटजरलैण्ड में मन्त्रिपरिषद का उत्तरदायित्व (Ministerial Responsibility) एक निराले ही ढंग का है। वहाँ संसद को यह अधिकार है कि वह कायपालिका के कार्यों की आलाचना कर सके, उन पर विवाद कर सके प्रश्न पूछ सके, और यदि आवश्यक समझे तो उन्हें या उनमें से किसी को अस्वीकृत कर सके। मन्त्रिपरिषद के लिये यह आवश्यक है कि वह अपने उन सब कार्यों का विवरण साधारणतः संसद को दे, जिन्का विवरण वह चाह, उन सब प्रश्नों का उचित उत्तर दे, जो संसद द्वारा उभरे जायें तथा संसद की आलाचना से लाभ उठाकर अपने कार्यों व अपनी नीतियों में सुधार करे। पर मतभेद की दशा में स्विटजरलैण्ड में कायपालिका का यह कार्य नहीं है कि वह अपना पद छोड़े। संसद से मतभेद का वहाँ बराबर इतना ही अर्थ है कि कायपालिका को संसद की बात माननी पड़ेगी और अपने पद पर रहत हुये तथा मतभेद रखत हुये भी संसद के निर्णयों को क्रियावित्त करना पड़ेगा।

¹ Legally the servant of the legislature it exerts in practice almost as much authority as do English and more than do some French Cabinets. It is a guide as well as an instrument and often suggests as well as drafts measures.

सामूहिक उत्तरदायित्व का अस्तित्व

मसद से मतभेद रखते हुये भी जिस प्रकार सम्पूर्ण सघीय परिषद वहा अपन पद पर बनी रह सकती है, उसी प्रकार वहाँ परस्पर मतभेद रखते हुये भी सघीय परिषद के सदस्य भी परिषद के सदस्य रह सकते हैं। दूसरे शब्दों में स्विटजरलैंड में उस प्रकार का उत्तरदायित्व नहीं है, जिसे हम सामूहिक उत्तरदायित्व (Collective Responsibility) कहते हैं। वहा परिषद के सदस्य परम्पर परिषद की बैठकों तथा मसद की बैठकों, दोनों में ही मतभेद रख सकते हैं। फिर भी इससे उनमें शत्रुता या अनक्य भावना पैदा नहीं होती। स्विटजरलैंड की सघीय परिषद इस प्रकार बसी एकतापूर्ण संस्था नहीं है, जसी इंग्लैंड की मन्त्रिपरिषद है। वह वस्तुतः बसी हो भी नहीं सकती, क्योंकि उसका निमाण मसद के उन विविध समूहों व दलों के लोगों से होता है जिनके विचार भी विविध प्रकार के होते हैं। इसका परिणाम यह होता है कि उनके पीछे ऐसी कोई शक्ति नहीं होती, जो उन्हें सामूहिक दायित्व के प्रश्न में बाधे रख सके। अतः विचारकों ने स्विटजरलैंड में विद्यमान सामूहिक उत्तरदायित्व की एक निराली मायता को लोकतन्त्र के लिये बड़ा उपयोगी माना है, क्योंकि उनके मतानुसार इस सम्बन्ध में जनता के उन वास्तविक प्रतिनिधियों को जो मसद के सदस्य होते हैं, देश की बागडार को वास्तविक रूप में संभालन का उचित अवसर मिलता है और दूसरी ओर परिषद के सदस्यों का विचार अभिव्यक्ति व भाषण की स्वतन्त्रता मिलती है।

निराला उत्तरदायित्व क्यों ?

इस सम्बन्ध में यह प्रश्न उठना स्वाभाविक है कि उत्तरदायित्व की ऐसी निराली व्यवस्था स्विटजरलैंड में क्यों रखी गई है ? इस प्रश्न पर श्री डाइसी व ब्राइट ने विशद रूप से विचार किया है। श्री डाइसी ने इस सम्बन्ध में प्रतिपन्नित किया है कि उसका कारण स्विटजरलैंड के लोगों का प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का प्रेम है। उनका मन है कि स्विटजरलैंड के लोग अपने यहाँ ऐसी व्यवस्था रखना चाहते हैं, जिसमें लाबनरीय मायताओं को अधिकाधिक व्यवहार में लाया जाय तथा शासन सम्बन्धी शक्ति का वास्तविक प्रयोग अधिक से अधिक जनता के हाथ में रहे। यही कारण है कि उन्होंने अनेक बातों के निणय के लिये जनमत संग्रह की व्यवस्था रखी है और मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व की ऐसी व्यवस्था रखी है, जिसमें सघीय परिषद जनता की प्रतिनिधि मसद के निणयों को कार्यान्वित करने का यत्न ही रहे, इंग्लैंड की मन्त्रिपरिषद की तरह अधिनायक न बन जाय। श्री डाइसी ने इनका दूसरा कारण यह बताया है कि स्विटजरलैंड के लोग इस बात में विश्वास रखते हैं कि परिषद के सभ्य उनमें भिन्न मत के हात हुये भी, यदि उनके निणयों को ठीक से क्रियान्वित करते रहते हैं तो उनके मत की भिन्नता को मसद को अपनी प्रतिष्ठा का प्रदान नहीं करना चाहिये तथा मत की भिन्नता के होने हुये भी परिषद को काम करते रहने देना चाहिये। श्री डाइसी के मतानुसार स्विटजरलैंड के लोग राजनीति का अर्थ व्यवसाय

इ ही मानने हैं और वे केवल इस बात की परवाह रखते हैं कि इन्हें सम्मेलन के मदम्य कार्यकुशल बने रहें। राजनीति के विषय में उनका अपना रुख है। यदि वे कार्यकुशल बने रहते हैं, तो समुदाय के लिये उनसे बड़ी ही भेदना का फल नहीं है।

श्री ब्राइस ने इस सम्बन्ध में यह प्रतिपादित किया है कि स्विटजरलैंड के लोगों पर है कि मतों की भिन्नता स्वाभाविक भी है और अवरुद्ध भी है, क्योंकि विविधता में विचार विनिमय के परिणामस्वरूप जो सिद्ध हो जाते हैं, वे वैश्वपूर्ण व लोकन्यायमय होते हैं। इसलिये यदि सत्तारूढ़ मन्त्रियों के बीच भेद होता है, तो इसमें न तो मतभेद को और न सघीय परिषद को स्पष्ट होना जमा ब्राइस ने इस सम्बन्ध में कहा है स्विटजरलैंड के लोग इस बात के मानने के 'जब मतभेद मानिक न हो, तो केवल इसलिये कि यह उन मामलों पर भेद रखता है, जो उसके कार्यक्षेत्र के नहीं हैं, अपने एक अच्छे नीति को दिया जाय तथा उसी प्रकार एक डाक्टर जो इसलिये क्या बदल दिया जाय धर्म के मामले में उसमें मतभेद रखत हैं।'।

सघीय परिषद की विशेषतायें

सघीय परिषद के उपयुक्त विवेचन में यह स्पष्ट है कि उसकी अपनी विशेषताओं के कारण अत्यन्त लोकन्यायमय देशों की कार्यपालिका से उसकी भिन्नता है। उसके विषय में जो कुछ ऊपर कहा गया है, उसके आधार पर सघीय की विशेषताओं का विवेचन निम्न क्षीपकों में किया जा सकता है।

संघालिका

स्विटजरलैंड की कार्यपालिका की सबसे पहली विशेषता यह है कि यह एक संघालिका (Plural Executive) है। प्रायः सभी देशों में कार्यपालिका (singular) होती है। इसका अर्थ यह नहीं है कि कार्यपालन सम्बन्धी सब कार्य निष्पत्ति करता है। कार्यपालिका के एक ही होने का अर्थ यह है कि कार्यपालन में अन्तिम उत्तरदायित्व प्रायः एक ही व्यक्ति का होता है। संघालिका में अन्तिम कार्यपालन का कार्य पूर्ण मन्त्रिपरिषद करता है, तथापि सभा के विभिन्न सदस्यों तथा अन्तिम रूप में प्रधानमंत्री उत्तरदायी होता है और पूर्ण कार्यपालन करता रहता या उससे अलग होता है। अर्थात् कार्यपालन का कार्य सम्पूर्ण रूप से एक ही मंत्री लागू करते हैं, परन्तु सम्पूर्ण में अन्तिम उत्तरदायित्व सभा का होता है। इसके अतिरिक्त एक कार्यपालिका में अन्तिम उत्तरदायित्व

are the differences are not fundamental
servant because he does not differ with you on
the scope of his work, as well as for you
differ from him in the same way

सदस्यों में से किसी एक की स्थिति अग्रे की तुलना में अधिक महत्व की होती है। पर स्विटजरलैंड की संघीय परिषद के विषय में ऐसी बात नहीं है। वहाँ कायपालिका के विषय में अंतिम उत्तरदायित्व भी किसी एक व्यक्ति का न होकर सामूहिक रूप से परिषद का ही है तथा किसी भी व्यक्ति का महत्व परिषद के अन्य सदस्यों के महत्व से बढ़कर नहीं है। वहाँ परिषद में कोई सदस्य किसी से ऊँचा व नीचा नहीं है। वस्तुतः वहाँ की परिषद में न तो इंगलैंड की तरह कोई प्रधानमंत्री है और न अमेरिका की तरह कोई राष्ट्रपति। वहाँ परिषद की अध्यक्षता भी वारी-वारी से सभी सदस्यों को मिलती है। वहाँ की परिषद का अध्यक्ष अमेरिका के राष्ट्रपति की तरह अपने मंत्रियों के मण्डल का नियुक्त नहीं करता और न इंगलैंड के प्रधानमंत्री की तरह उनका चयन करता है। अतः अध्यक्ष की उनसे किसी को भी पृथक् करने का अधिकार नहीं होता। यही कारण है कि स्विटजरलैंड की कायपालिका का बहुत कायपालिका कहा जाता है। स्विटजरलैंड में ऐसी व्यवस्था वस्तुतः इसलिये है कि वहाँ के लोग किसी भी व्यक्ति का असाधारण महत्त्व न देकर समितियों को मान्यता देना जिनके उचित समझते हैं। स्विटजरलैंड के लोग किसी भी स्तर पर किसी भी रूप में एक व्यक्ति का शासन नहीं रखना चाहते। जैसा सन् १८४८ की संविधान समिति ने कहा है, "स्विटजरलैंड में व्यक्ति समितियों को चाहता है। हमारी लोकतंत्रीय भावना किसी एक व्यक्ति के व्यक्तिगत महत्व के पूर्णतः विरुद्ध है।"

संसदीय व अध्यक्षीय प्रणालियों के बीच का माग

स्विटजरलैंड की कायपालिका की एक अन्य प्रमुख विशेषता यह है कि वहाँ की व्यवस्था संसदीय (Parliamentary) व अध्यक्षीय (Presidential) दोनों प्रकार की व्यवस्थाओं के मध्य की है। उक्त दोनों ही व्यवस्थाओं के गुण विद्यमान हैं। चूँकि संघीय परिषद के सदस्य संसद द्वारा संसद में से ही चुने जाते हैं, उसके सदस्यों का संसद की कार्यवाही में उपस्थित रहने व विधेयकों का मचालन करने का अधिकार है तथा संसद का प्रश्न आदि पूछ कर व सीधे आदेश देकर परिषद पर नियंत्रण करने का अधिकार है। अतः इससे यह प्रतीत होता है कि वहाँ की व्यवस्था संसदीय व्यवस्था है। पर इसके हात में कुछ बात ऐसी है, जिनके कारण उस व्यवस्था को हम संसदीय व्यवस्था नहीं कह सकते। जैसा हम पहले कह चुके हैं परिषद के सदस्य परिषद में पहुँचने ही संसद की सदस्यता से त्यागपत्र दे देते हैं। व संसद की कार्यवाही में भाग ले सकते हैं पर मतदान की दशा में व अपना मत नहीं दे सकते। उनका कायपालिका संसद का विश्वासपात्रता पर निर्भर नहीं करता बल्कि यह निश्चित है तथा परिषद व संसद के बीच मतभेद हों पर परिषद का संसद का भय कराने का अधिकार नहीं है। ये सब बातें ऐसी हैं, जिनसे यह स्पष्ट है कि वहाँ की व्यवस्था संसदीय न होकर असंसदीय अथवा अ-अध्यक्षीय है, क्योंकि अध्यक्षीय व्यवस्था में भी कायपालिका निश्चित समय तक कार्य कर सकती है और संसद के विद्रोह से अधिकार का उलट कायपालिका पर कोई प्रत्यक्ष प्रभाव नहीं पड़ता।

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि स्विटजरलैंड की संघीय परिषद में संसदीय तथा अध्यक्षीय दोनों ही प्रणालियाँ की कार्यपालिकाओं के गुण विद्यमान हैं। यही कारण है कि श्री डाइसी ने स्विटजरलैंड की संघीय परिषद की तुलना 'निदेशकों की एक ऐसी परिषद' से की है, जिसकी नियुक्ति संघ की सभा की इच्छा के अनुसार संघ के व्यवसाय का प्रबंध करने के लिये की गई हो¹ तथा श्री मुनरो ने उसके विषय में यह मत व्यक्त किया है कि "स्विटजरलैंड की संघीय परिषद संसदीय तथा असंसदीय दोनों प्रकार की कार्यपालिकाओं के गुणों से युक्त तथा दोनों से मुक्त है। बहुत कार्यपालिका होते हुए भी एकतापूर्ण कार्यपालिका के गुण इसमें पाए जाते हैं।"²

उत्तरदायित्व व स्वामित्व का उपयोगी योग

स्विटजरलैंड की संघीय परिषद की व्यवस्था की एक अन्य विशेषता यह है कि उसमें उत्तरदायित्व व स्वामित्व का बड़ा उपयोगी योग है। शासन जनता के माध्यम से जनता के प्रति उत्तरदायी रहे और साथ ही साथ वह स्थायी भी बना रहे, ये दोनों बातें शासन को उत्तम बहू जाने के लिये बड़ी आवश्यक हैं। स्विटजरलैंड की संघीय परिषद मसद के प्रति उत्तरदायी है और दिन प्रतिदिन के कार्यों में मसद द्वारा उस पर नियंत्रण रखा जाता है। परिषद मसद द्वारा पारित सभी प्रस्तावों (Resolutions) व आदेशों (Postulates) का पालन करती है। पर यदि किसी अवसर पर अथवा किसी विषय पर परिषद के सदस्यों व मसद में मतभेद हो जाये तथा परिषद के किसी नियम या उसकी किसी नीति को मसद अस्वीकृत कर दे, तो परिषद के सदस्य अपने पदा से त्यागपत्र नहीं देते। वे मसद के नियम के अनुसार काम करते हुए अपने पदा पर बने रहते हैं। स्विटजरलैंड के लोगों के मतानुसार इसमें कोई बुद्धिमत्ता नहीं है कि उन मंत्रियों को, जिनका सामान्य कार्य पूर्णतः सन्तोषप्रद है, कबन इसलिये पद छोड़ना पड़े कि किसी एक बात पर उनमें व मसद में मतभेद है। इसलिये, जैसा मुनरो ने कहा है "संघीय परिषद कानून निर्माण के कार्य में पूर्ण सक्रिय रूप से भाग ले, पर यदि उसका सुझाव न माना जाय, तो वह अपना अपमान भी न समझे, ऐसी आशा संघीय परिषद से की जाती है।"³ स्विटजरलैंड की संघीय परिषद की स्थिति वस्तुतः एक वकील अथवा एक भवन निर्माण-कला

¹ Dicey has described the Swiss Federal Council as "a Board of Directors appointed to manage the concern of the Confederation in accordance with the wishes of the Federal Assembly"

² The Swiss Federal Council combines the merits and excludes the defects of both the Parliamentary and the nonparliamentary executives. It provides a plural executive with the merits of a unified executive.

—Munro

³ 'The Federal Council, is expected to participate actively in the law making process, but it does not feel hurt when its advice is disregarded'

—Munro

कार जैसी है। एक वकील या भवन निर्माण कलाकार से लोग परामश लेते हैं। उनके परामर्श को प्रायः लोग मानते भी हैं। पर यदि कोई परामश लेने वाला यह चाहे कि वे अपने परामर्श के अनुसार कार्य न करके परामश लेने वाले की इच्छा अनुसार कार्य करें, तो वे न तो उसका बुरा मानते हैं और न अपने परामर्श के न चलन के कारण अपना पैसा ही छोड़ देते हैं। स्विटजरलैंड की मधीय परिषद की स्थिति भी प्रायः ऐसी ही है। संसद नामन सम्बन्धी सभी कार्यों में उसके परामर्श को मानती है। पर यदि कभी वह परिषद के परामर्श को न माने और अपनी इच्छानुसार कार्य करवाये, तो परिषद न तो बुरा मानती है और न अपना काम ही छोड़ देती है।

इस प्रकार हम देखते हैं कि स्विटजरलैंड की मधीय परिषद की व्यवस्था न इंग्लैंड की मसदीय प्रणाली का उत्तरदायित्व व अमेरिका की अध्यक्षीय प्रणाली का स्वामित्व—दोनों ही का बड़ा उपयोगी योग पाया जाता है।

निदलीयता

स्विटजरलैंड की मधीय परिषद की एक अन्य विशेषता यह है कि उसका रूप निदलीय है। जैसा पहले कहा गया है स्विटजरलैंड की परिषद किसी एक दल की नहीं होती। उसमें प्रायः उन सभी दलों व समुदायों के प्रतिनिधि सम्मिलित होते हैं, जो संसद में होते हैं। परिषद जो कुछ भी करती है, वह किसी दल के मात्र रूप में नहीं करती। उसके सदस्य परिषद की बैठकों में भी और संसद की बैठकों में भी अपना अपना मत व्यक्त करने के लिये स्वतन्त्र होते हैं। आवश्यकता पड़ने पर संसद में वे परिषद के निणयों के विरुद्ध भी वोट सकते हैं। इस प्रकार परिषद में तथा संसद में जो कुछ होता है, वह दलबन्दी की सीमा से ऊपर उठकर होता है तथा उसका उद्देश्य दलीय हितों की साधना न होकर राष्ट्रीय हितों की साधना करना होता है। वस्तुतः, जैसा थो स्ट्रोंग ने कहा है "मन्त्रिमण्डल का रूप दलबन्दी पर आधारित नहीं है। वह दल की सीमा से परे है। संसद में वह न तो दल का कार्य करता है और न संसद के विभिन्न दलों के कार्यों पर विचार करता है।"¹

कनिंघम के मतानुसार परिषद की निदलीयता उसकी शक्ति का एक बड़ा स्रोत है। परिषद का रूप निदलीय होने के कारण उसकी बैठकों में तथा उसके बाहर संसद की बैठकों में विभिन्न मतों की अभिव्यक्ति पर कोई रोक नहीं होती। अतः विविध दृष्टिकोणों के मध्यन में फलस्वरूप जो निणय होते हैं, वे अधिक विवक्षणीय होते हैं। परिषद की बैठकों में ही नहीं, संसद की बैठकों में भी परिषद के सम्म एक दूसरे के विरुद्ध वोट सकते हैं, जिससे यह स्पष्ट है कि संसद में विचार किसी

¹ "The ministry has no partisan character. It stands outside party. It does not do party work and it does not determine the work of the various parties in the House
—Strong

पूर्व विचारित योजना के अनुसार नहीं होता। राष्ट्रीय हित की दृष्टि से क्या उचित है, ससद का यह बताने के लिये परिषद के सभी सदस्य स्वतंत्र होते हैं तथा इस कारण व ऐसी स्थिति में होते हैं कि ससद के विविध दलों के मतों में सामंजस्य स्थापित करने के लिये मध्यस्थता कर सकें। जैसा श्री ब्राड्स ने कहा है अपनी निदलीयता के कारण मधीय परिषद की स्थिति "एक ऐसी सस्था की है, जो नागरिकों के प्रति अपन दायित्व में कभी किय प्रिना, शासन करने वाली सभा को न केवल परामश देकर प्रभावित ही कर सकती है, वरन् जो निदलीय हानि के कारण आवश्यकता पडन पर परस्पर विरोधी दलों में मध्यस्थता भी कर सकती है।"¹

विशेषज्ञों की मन्त्रिपरिषद

स्विटजरलैंड की सघीय परिषद की अंतिम विशेषता यह है कि उसमें मन्त्री लोग सदा नौसिखिये ही नहीं रहते। समदीय व्यवस्था के मन्त्रिमण्डल के विषय में यह प्रायः कहा जाता है कि उसमें मन्त्री अपने अपने विभाग के लिये प्रायः नौसिखिये होते हैं और व तोव सेवा के अधिकारियों पर निर्भर रहते हैं। साव सभा के अधिकारी जस चाहते हैं, प्रबंध चलाते हैं और मन्त्री लोग केवल दस्तखत करने वाली मशीनों की तरह काम करते हैं। पर स्विटजरलैंड की परिषद के मन्त्रियों के विषय में यह नहीं कहा जा सकता। वहाँ एक एक मन्त्री लगातार इतने दिनों तक बाग़ बार चुना जाता है कि वह अपने अपने विभाग का विशेषज्ञ हो जाता है। उन्नाहरणाथ, श्री माटा (Motta) ३० वर्ष तक, श्री काफ (Kauf) २७ वर्ष तक व श्री वेल्टी २५ वर्ष तक परिषद के सदस्य रहे। इस प्रकार जब लोग ३० ३० वर्ष तक शासन का काम करते हैं तो यह निश्चय है कि वे नौसिखिये नहीं रह सकते। यही कारण है कि श्री टाबेल ने यह कहा है कि "स्विटजरलैंड में परिषद के सदस्य अपने-अपने विभागों के राजनतिक अध्यक्ष तथा प्रमुख उप सचिव दोनों होते हैं।"

SELECT READINGS

Bryce	Modern Democracies
Coddings	The Federal Government of Switzerland
Ghosh	The Government of the Swiss Republic
Hughes	The Federal Constitution of Switzerland
Lowell	Government and Parties in the Continental Europe
Rippard	The Government of Switzerland

¹ Federal Council is a body which is able not only to influence and advise the ruling assembly without lessening its responsibility to the citizen but which, because it is non partisan can mediate, should need arise between contending parties
—Bryce

स्विटजरलैण्ड की सघीय न्यायपालिका

"समष्टि रूप से स्विटजरलैण्ड के लोग जनता की इच्छा के पालन अर्थात् लोकतन्त्र की संविधान का इच्छा के पालन अर्थात् विधानतन्त्र से ऊँचा समझते हैं।"

—हन्स ह्यूबर्

जसा साधारणतः सभी सघों में होता है, स्विटजरलैण्ड के सघ में भी सघीय न्यायपालिका की व्यवस्था है। पर वहाँ की न्यायपालिका की स्थिति उसी प्रकार की नहीं है, जमी साधारणतः सब सघों में होती है। सब सघों में सघीय न्यायपालिका की व्यवस्था इस उद्देश्य से की जाती है कि वह संविधान की सर्वोच्चता की रक्षा कर सके। अपने इस कार्य के करने के सम्बन्ध में उसे सघ व उसकी इकाइयों के बीच के अधिकार सम्बन्धी झगड़ा का निबटारा करना पड़ता है, सघ व उसकी इकाइयों की व्यवस्थापिकाओं द्वारा बनाये हुए कानूनों की वैधानिकता देखनी पड़ती है तथा संविधान में दिये गये व्यक्ति के मौलिक अधिकारों की रक्षा करनी पड़ती है। संविधान की रक्षा होती रहे, इसके लिये सघीय न्यायपालिका को न्यायिक पुनर्निरीक्षण (Judicial Review) का अधिकार प्राप्त होता है। पर स्विटजरलैण्ड के सघ की व्यवस्था में वहाँ की न्यायपालिका की स्थिति पूर्णतः इसी प्रकार की नहीं है। प्रस्तुत अध्याय में हम स्विटजरलैण्ड की सघीय न्यायपालिका पर विचार करण और यह देखेंगे कि उसकी स्थिति क्या है।

सघीय न्यायपालिका का संगठन व उसका विकास

संगठन

सघीय न्यायपालिका के संगठन में सघीय न्याय मण्डल (Federal Tribunal) व अन्य नीचे के न्यायालय सम्मिलित हैं जो कैंटनों की न्यायपालिकाओं के अग हैं, क्योंकि सघ की ओर से कैंटनों में अपने किन्हीं न्यायानुयों की व्यवस्था नहीं है, वरन् कैंटनों के न्यायालय ही सघ के कानूनों को भी प्रभावित करते हैं। सघीय न्याय मण्डल का कार्य कैंटनों के उन निणयों व विरुद्ध अपीलों की सुनवाई करना होता है जिनका सम्बन्ध सघीय कानूनों से होता है। इसके अतिरिक्त उन मामलों के विषय में वह मूल (original) तथा अन्तिम (ultimate) न्यायालय वा भी कार्य करता है जो वहाँ के विधान के सघीय रूप के कारण पदा होते हैं।

विकास

मूल रूप से सघीय 'यायमण्डल' की स्थापना सन् १८४८ के संविधान द्वारा की गई थी। उस समय की व्यवस्था के अनुसार मण्डल में ११ स्थाई 'यायाधीश' तथा ११ वैकल्पिक (alternate) यायाधीश होते थे, जिनका चुनाव सघीय सभा (Federal Assembly) द्वारा ३ वर्ष के लिये होता था। यायाधीश का न कोई वेतन मिलता था और न 'यायालय' का कोई स्थाई स्थान था। जितने दिनों 'यायाधीश' का काम करना पड़ता था उतने दिनों के लिये उन्हें भत्ता मिला करता था। चुनाव के लिये कोई योग्यता का प्रश्न नहीं था। केवल एक बात यह थी कि कोई 'यायाधीश' न तो सघीय परिषद (Federal Council) का सदस्य हो सकता था और न वह ऐसा कोई पद ग्रहण कर सकता था, जिसकी नियुक्ति सघीय परिषद द्वारा की जाती है।

उस समय सघीय 'यायमण्डल' का 'याय क्षेत्र' प्रायः उन मामलों तक ही सीमित था, जिनका निणय क़त्ता सघीय सभा या सघीय परिषद की 'गान' से नीचे की बात थी। उदाहरणार्थ सघ व क़टनों तथा क़टनों व क़टनों के बीच के मामलों का निपटारा सघीय 'यायमण्डल' के 'कायक्षेत्र' के अंतगत नहीं था। इस प्रकार के मामले साधारणतः व्यवस्थापिका या कायपालिका द्वारा तय किये जाते थे तथा इन मामलों में या व्यक्तियों के अधिकारों के मामलों में सघीय 'यायमण्डल' केवल तभी निणय दे सकता था, जब सघीय सभा या सघीय परिषद ने उसे ऐसा करने के लिये कहा हो। इस प्रकार सन् १८४८ की व्यवस्था के सघीय 'यायमण्डल' का 'यायक्षेत्र' बड़ा संकुचित था तथा वह दीवानी व फौजदारी के बहुत थोड़े प्रकार के मामलों का निणय करता था।

पर सन् १८७४ के संविधान में सघीय न्यायमण्डल की जो व्यवस्था की गई, उसके अंतगत उसकी स्थिति अवश्य महत्व की कर दी गई। 'यायाधीश' के पद स्थाई कर दिये गये। उन्हें निश्चित वेतन दिये जाने की भी व्यवस्था कर दी गई। 'यायालय' का 'यायक्षेत्र' भी बढ़ाया गया तथा 'सार्वजनिक क़ानून' के क्षेत्र में उसे 'नागरिकों के सवधानिक अधिकारों के उल्लंघन की शिकायतों तथा समझौतों व संधियों के उल्लंघन के सम्बंध में यत्तिगत शिकायतों' की मुनवाई का अधिकार भी दे दिया गया।

सन् १८९३ में सघीय न्याय मण्डल के क्षेत्र को और भी व्यापक कर दिया गया तथा संविधान सम्बंधी मामलों में उसका 'यायक्षेत्र' और बढ़ा दिया गया। ऋण, दिवालियापन तथा प्रशासनिक क़ानून के कुछ मामले भी उसके 'यायक्षेत्र' में आ गये। १८९८ में जब सघीय सभा को दीवानी व फौजदारी के मामलों के विषय में क़ानून

¹ "The Federal Tribunal has also jurisdiction in regard to complaints in respect of violations of constitutional rights of citizens and complaints by individuals in respect of violations of concordats or treaties
—Article 113 (3) of the Con

चनाने का अधिकार प्राप्त हुआ, तो संघीय न्यायमण्डल का न्यायक्षेत्र भी बढ़ गया, वही कि उसे संघ के तत्सम्बन्धी कानूनों का एक ही तरह से सम्पूर्ण संघ पर लागू कराने का कार्य सौंपा गया।

इस प्रकार हम देखते हैं कि संघीय न्यायपालिका से हमारा तात्पर्य उस याचिक संगठन से है, जिसके अंतर्गत उपर्युक्त प्रकार से विकसित एक संघीय न्यायमण्डल (Federal Tribunal) तथा वे नौ नौ के वे अनेक न्यायालय सम्मिलित हैं, जो संघ के कानूनों का कानूनी में क्रियावित करते हैं।

संघीय न्यायमण्डल (Federal Tribunal)

रचना

संघीय न्यायमण्डल के न्यायाधीशों की संख्या कितनी होनी चाहिये, इस सम्बन्ध में वर्तमान व्यवस्था यह है कि न्यायाधीशों की संख्या २६ से २८ तक व वैकल्पिक न्यायाधीशों की संख्या ११ से १३ तक हो सकती है। वर्तमान संघीय न्यायमण्डल में २६ न्यायाधीश व १२ वैकल्पिक न्यायाधीश हैं। वे सब संघीय सभा (Federal Assembly) द्वारा ६ वर्ष के लिये चुने जाते हैं। वैकल्पिक न्यायाधीशों की व्यवस्था इसलिए की जाती है कि जब स्थायी न्यायाधीशों में से कोई न्यायाधीश किसी कारणवश अपने पद पर कार्य न कर सके तो वैकल्पिक न्यायाधीश उनके स्थान पर कार्य कर सकें।

स्विटजरलैंड का कोई भी नागरिक, जो राष्ट्रीय परिषद (National Council) के लिये चुने जाने का अधिकारी हो, संघीय न्यायमण्डल का न्यायाधीश चुना जा सकता है। पर इस सम्बन्ध में बात यह है कि वे लोग जो संघीय सभा (Federal Assembly) या संघीय परिषद (Federal Council) के सदस्य हैं या जो संघीय परिषद द्वारा नियुक्त कोई कर्मचारी हो, संघीय न्यायमण्डल के न्यायाधीश नहीं चुने जा सकते। संविधान में न्यायाधीशों की योग्यता के विषय में कुछ भी दिया हुआ नहीं है फिर भी न्यायमण्डल के न्यायाधीशों के पद के लिये प्रायः कानूनवत्ताओं का ही चुनाव जाता है। संविधान में फिर भी इस बात की व्यवस्था है कि न्यायाधीशों का निर्वाचन इस प्रकार होना चाहिये कि तीनों राजकीय भाषाओं का उचित प्रतिनिधित्व मिल जाय। व्यवहार में संघीय सभा (Federal Assembly) इस बात का भी ध्यान रखती है कि बड़े-बड़े राजनैतिक दलों व दो प्रमुख धर्मों का प्रतिनिधित्व भी हो जाय। न्यायाधीशों के पद पर कार्य करते हुए कोई भी व्यक्ति लाभ का अथवा पद ग्रहण नहीं कर सकता।

न्यायाधीश एक समय में ६ वर्ष के लिये चुने जाते हैं पर ५ पुनः कितनी भी बार उम्र पद के लिये चुने जा सकते हैं। निर्वाचित न्यायाधीशों में एक अध्यक्ष (President) व दूसरा उपअध्यक्ष (Vice President) चुना जाता है। न्यायाधीशों

को ५३००० स्विस फ्रैंक वार्षिक वेतन मिलता है। अध्यक्ष को ३६०० व उपाध्यक्ष को २४०० स्विस फ्रैंक वार्षिक अतिरिक्त भत्ता मिलता है। वैकल्पिक यायाधीशों को उतने समय का दैनिक दर से भत्ता दिया जाता है, जितने समय वे काय पर बुलाये जाने हैं। यायाधीश बनाये जाने के बाद भी यायाधीश लोगों को अपन मूल कटन में पूरे नागरिक अधिकार प्राप्त रहते हैं।

न्याय-क्षेत्र

संघीय न्यायमण्डल का न्यायक्षेत्र (Jurisdiction) वास्तव में बड़ा व्यापक है। उन मामलों को छाड़कर, जो राजनतिक सत्ताधारियों के अधिकार के हात हैं, विधान व शासन सम्बन्धी शेष सब मामलों में यह सर्वोच्च न्यायालय है। दीवानी के क्षेत्र में ऋण व दिवालियेपन के मामलों के लिये यह देश का सर्वोच्च न्यायालय है। फौजदारी के मामलों में भी यह अपील का सर्वोच्च न्यायालय है। इस न्यायालय का न्यायक्षेत्र वस्तुतः इतना व्यापक है कि लगभग आठ दजल कानूनों में उसकी व्यवस्था दी हुई है। उसके न्यायक्षेत्र सम्बन्धी सिद्धांतों का वर्णन हम निम्न शीपको में कर सकते हैं।

संघीय कानून का क्रिया-व्यय

संघीय न्यायमण्डल का सबसे प्रमुख कार्य संघ के कानून का सबत्र एक सा क्रिया-व्यय कराना है। मध्य की व्यवस्थापिका ने अपने अधिकार के प्रयोग द्वारा इस बात का प्रयत्न किया है कि सबका एक सा न्याय विधान हो। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये उसने अनेक कानूनों का निर्माण किया है। उन सब कानूनों का क्रिया-व्यय के लिये संघ के अपने न्यायालयों की व्यवस्था नहीं है, वरन् संघीय कानूनों का क्रिया-व्यय भी कटनों के न्यायालय ही करते हैं। अतः संघीय न्यायालय के न्यायक्षेत्र में उन सब मामलों का निणय करना सम्मिलित है, जो उसके पाम कटनों के न्यायालयों में आते हैं। इस प्रकार के मामलों की संख्या बड़ी बहुत अधिक हो सकती है। इसलिये बहुत से मामलों में कटनों के न्यायालयों को अन्तिम निणय करने की शक्ति भी दी गई है तथा व्यवस्था ऐसी की गई है कि कुछ मामलों को अपील नहीं की जा सकती। उदाहरणार्थ दीवानी के उन मामलों में, जिनका मूल्य ८००० फ्रैंक से कम हो सर्वोच्च न्यायालय का अपील नहीं की जा सकती।

मूल न्यायाधिकार

संघीय न्यायमण्डल के न्यायक्षेत्र के सम्बन्ध में एक अन्य प्रमुख सिद्धान्त यह है कि कुछ विषयों में उसे मूल न्यायाधिकार भी प्राप्त है। उदाहरणार्थ दीवानी के विषयों में उन मामलों में जो (१) संघ व कटनों, (२) कटनों व कटनों (३) व्यक्तियों व संघ (जब वाद का मूल्य ८००० फ्रैंक से अधिक हो), तथा (४) व्यक्तियों व कटनों (जब वाद का मूल्य १०००० फ्रैंक से अधिक हो तथा जब दोनों पक्ष संघीय न्यायमण्डल से मामले की सुनवाई के लिये प्रायना करें) के बीच के हाते हैं संघीय न्याय-

है कि सघीय व्यवस्थापिका के कानूनों के विषय में उसे न्यायिक पुनर्निरीक्षण (Judicial Review) करने का अधिकार प्राप्त नहीं है। इस सम्बन्ध में उसका अधिकार केवल कानूनों के कानूनों तक ही सीमित है। जहाँ तक मघीय व्यवस्थापिका के कानूनों का सम्बन्ध है, मघीय न्यायमण्डल उनकी व्याख्या कर सकता है, पर उनकी वधानिकता अथवा अवधानिकता के विषय में वह कोई भी निणय नहीं द सकता।

कायप्रणाली

पूर न्यायमण्डल की अठक न्यायमण्डल की अन्तरग कायप्रणाली विविध विभागों का दायित्व तथा काम करने के लिये नियम आदि का निर्माण करने के लिये ही होती है। इससे अतिरिक्त उन मामलों की सुनवाई भी पूर न्यायमण्डल द्वारा होती है, जिनके विषय में सघ के किसी कानून अथवा न्यायमण्डल के किसी नियम के अनुसार ऐसी व्यवस्था कर दी जाती है।

जितने विभिन्न प्रकार के मामले न्यायमण्डल के समक्ष आते हैं उनकी सुनवाई के लिये न्यायमण्डल अनेक विभागों व उपविभागों में विभक्त है। उदाहरणार्थ, नौ न्यायाधीशों का एक संवधानिक तथा प्रशासनिक कानून का न्यायालय (The Court of Constitutional and Administrative Law) है जिसके अन्तर्गत संविधान व प्रशासन में सम्बन्धित मामलों के अलग अलग दो उप विभाग हैं। छह छह सदस्यों के दो दीवानी कानून के न्यायालय (Civil Law Courts) तथा फौजदारी अपील का एक न्यायालय (The Court of Criminal Appeals) व न्यायाधीशों का है।

इसके अतिरिक्त सघीय न्यायमण्डल में अनेक छोटे छोटे न्यायालय भी हैं, जिनमें ऋण तथा दिवालियापन का न्यायालय (The Chamber of Debts and Bankruptcy), अभियोगारोपण का न्यायालय (The Chamber of Accusation), मघीय फौजदारी न्यायालय (Federal Penal Court) तथा मघीय एसाइजेज (Federal Assizes) प्रमुख हैं।

सघीय न्यायमण्डल का एक अध्यक्ष (President) व एक उपाध्यक्ष (Vice President) होता है, जिनकी नियुक्ति मघीय सभा द्वारा दो वर्ष के लिये होती है। यदि अध्यक्ष पर महाभियोग लगे, तो उपाध्यक्ष और यदि दोनों पर ही महाभियोग लग तो वरिष्ठतम न्यायाधीश अध्यक्ष का पद संभालता है।

काय सम्बन्धी नियमों का बलेवर बहुत अधिक नहीं है। व बहुत कठोर भी नहीं है। उनका सम्बन्ध न्यायाधीशों की उपस्थिति सन्ख्या (Quorum) न्यायालय की सावजनिक अथवा गुप्त बैठक आदि से है। न्यायमण्डल का सबसे प्रमुख एक नियम यह है कि यदि कोई न्यायाधीश किसी प्रकार के पक्षपात का दोषी सिद्ध हो, तो वह न्यायाधीश के पद के लिये अयोग्य हो जाता है।

स्विटजरलैंड का मघीय न्यायमण्डल व अमेरिका का सर्वोच्च न्यायालय

स्विटजरलैंड के सघ का सर्वोच्च न्यायालय वहाँ का सघीय न्यायमण्डल (Federal Tribunal) है तथा अमेरिका के सघ का उच्चतम न्यायालय वहाँ का

मण्डल को मूल न्यायाधिकार (Original Jurisdiction) प्राप्त है। उन फौजदारी के मामलों में भी संघीय न्यायमण्डल को मूल न्यायाधिकार प्राप्त है, जिनका सम्बन्ध विद्रोह व आप्रति से, अंतर्राष्ट्रीय कानून के उल्लंघन से तथा उन भगडा स होता है, जिनमें संघ की आर स सैनिक हस्तक्षेप की आवश्यकता हुई हो। संघ के अधिकारियों के विरुद्ध फौजदारी के अभियोगों के विषय में संघीय न्यायमण्डल का मूल न्यायाधिकार प्राप्त है। सरकारी सिक्का को जालसाजी तथा मनदान सम्बंधी धोखाधड़ी के मामलों में भी संघीय न्यायमण्डल को मूल न्यायाधिकार प्राप्त है।

न्यायक्षेत्र सम्बंधी सहअधिकार

संघीय न्यायमण्डल के न्यायक्षेत्र के विषय में एक अन्य प्रमुख सिद्धान्त यह है कि उसके अंतर्गत कुछ अन्य संघीय मत्ताओं का सहअधिकार है। सहअधिकार की यह व्यवस्था प्रशासनिक कानून (Administrative Law) व संवैधानिक कानून (Constitutional Law) के मामलों में विशेष रूप में है। १८४३ के एक अधिनियम के अनुसार संघीय परिषद (Federal Council) के विविध विभागों, संघीय रेलों की सर्वोच्च मत्ता तथा कुछ अन्य स्वतंत्र संघीय मत्ताओं के निणयों के विरुद्ध संघीय परिषद की अपील किये जाने की व्यवस्था है। उक्त अधिनियम के ही अनुसार कठनों की मत्ताओं के कुछ निणयों के विरुद्ध भी संघीय परिषद को अपील किये जाने की व्यवस्था है। संघीय परिषद के कुछ निणयों की अपील संघीय सभा (Federal Assembly) का भी की जा सकती है। संघीय न्यायमण्डल का न्यायक्षेत्र सम्बंधी सहअधिकार संघीय बीमा न्यायनय तथा सैनिक मत्ताओं के साथ भी है। न्यायक्षेत्र के विषय में यदि कोई विवाद हो तो उसके निम्ने व्यवस्था यह है कि न्यायमण्डल व परिषद दोनों मिलकर उसका निणय करें।

व्यक्ति के संवैधानिक अधिकारों की रक्षा

संघीय न्यायमण्डल के न्यायक्षेत्र सम्बंधी व्यवस्था की एक अन्य प्रमुख विशेषता यह है कि वह व्यक्ति के संवैधानिक अधिकारों की भी रक्षा करता है। इन संवैधानिक अधिकारों के अंतर्गत वे सभी अधिकार सम्मिलित हैं जो व्यक्ति को संघ व कठनों के संविधानों द्वारा प्रदान किये गये हैं। पर संघीय न्यायालय अपीलों को तब तक नहीं सुनता, जब तक सम्बंधित मामलों की सुनवाई कठनों के न्यायालयों द्वारा की जा चुकी हो। फिर भी इस सम्बन्ध में यह स्मरणीय है कि संघीय न्यायमण्डल व्यक्ति के अधिकारों की रक्षा केवल उस दशा में करता है, जब उनका उल्लंघन कठनों की सरकारों द्वारा किया जाय। संघ की सरकार के कार्यों का पुनर्निरीक्षण (Review) वह नहीं कर सकता और उनके कार्यों की वधानिकता अथवा अवधानिकता के विषय में भी वह कोई निणय नहीं दे सकता।

आगिक न्यायिक पुनर्निरीक्षण

संघीय न्यायमण्डल के न्यायक्षेत्र सम्बंधी व्यवस्था की एक अन्य विशेषता यह

है कि सघीय व्यवस्थापिका के कानूनों के विषय में उसे न्यायिक पुनर्निरीक्षण (Judicial Review) करने का अधिकार प्राप्त नहीं है। इस सम्बन्ध में उनका अधिकार केवल कैंटनों के कानूनों तक ही सीमित है। जहाँ तक सघीय व्यवस्थापिका के कानूनों का सम्बन्ध है, सघीय न्यायमण्डल उनकी व्याख्या कर सकता है, पर उनकी वधानिकता अथवा अवैधानिकता के विषय में वह कोई भी निणय नहीं द सकता।

कायप्रणाली

पूरे न्यायमण्डल की चठक न्यायमण्डल की अन्तर्गत कायप्रणाली विविध विभागों का दायित्व तथा काम करने के लिये नियम आदि का निर्माण करने के लिये ही होती है। इसके अतिरिक्त उन मामलों की सुनवाई भी पूरे न्यायमण्डल द्वारा होती है, जिनके विषय में मध्य के किसी कानून अथवा न्यायमण्डल के किसी नियम के अनुसार ऐसी व्यवस्था कर दी जाती है।

जितने विभिन्न प्रकारों के मामले न्यायमण्डल के समक्ष आते हैं, उनकी सुनवाई के लिये न्यायमण्डल अनेक विभागों व उपविभागों में विभक्त है। उदाहरणार्थ, नौ न्यायाधीशों का एक स्ववधानिक तथा प्रशासनिक कानून का न्यायालय (The Court of Constitutional and Administrative Law) है, जिसके अन्तर्गत सविधान व प्रशासन से सम्बन्धित मामलों के अलग अलग दो उप विभाग हैं। छह छह सदस्यों के दो दीवानी कानून के न्यायालय (Civil Law Courts) तथा फौजदारी अपीलों का एक न्यायालय (The Court of Criminal Appeals) / न्यायाधीशों का है।

इसके अतिरिक्त सघीय न्यायमण्डल में अनेक छोटे छोटे न्यायालय भी हैं, जिनमें ऋण तथा दिवालियापन का न्यायालय (The Chamber of Debts and Bankruptcy), अभियोगारोपण का न्यायालय (The Chamber of Accusation), सघीय फौजदारी न्यायालय (Federal Penal Court) तथा सघीय एमाइसेज (Federal Assizes) प्रमुख हैं।

सघीय न्यायमण्डल का एक अध्यक्ष (President) व एक उपाध्यक्ष (Vice-President) होता है, जिनकी नियुक्ति सघीय सभा द्वारा दो वर्ष के लिये होती है। यदि अध्यक्ष पर महाभियोग लग, तो उपाध्यक्ष और यदि दोनों पर ही महाभियोग लग तो वरिष्ठतम न्यायाधीश अध्यक्ष का पद संभालता है।

काय सम्बन्धी नियमों का बलेवर बहुत अधिक नहीं है। वे बहुत कठोर भी नहीं हैं। उनका सम्बन्ध न्यायाधीशों की उपस्थिति सख्या (Quorum), न्यायालय की सावजनिक अथवा गुप्त बैठकों आदि से है। न्यायमण्डल का सबसे प्रमुख एक नियम यह है कि यदि कोई न्यायाधीश किसी प्रकार के पक्षपात का दोषी सिद्ध हो, तो वह न्यायाधीश के पद के लिये अयोग्य हो जाता है।

स्विटजरलैंड का सघीय न्यायमण्डल व अमेरिका का सर्वोच्च न्यायालय

स्विटजरलैंड के सघ का सर्वोच्च न्यायालय वहाँ का सघीय न्यायमण्डल (Federal Tribunal) है तथा अमेरिका के सघ का उच्चतम न्यायालय वहाँ का

सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) है। पर दोनों संघों के सर्वोच्च न्यायालयों की स्थिति एक सी नहीं है। उनके आकार, उनके न्यायाधीशों की नियुक्ति तथा उनके न्यायक्षेत्र सभी दृष्टि से उनकी स्थिति परस्पर भिन्न है, जसा नीचे के विवेचन से स्पष्ट हो जायेगा।

आकार सम्बन्धी अंतर

जहाँ तक आकार का प्रश्न है स्विटजरलैंड का संघीय न्यायमण्डल अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय से बहुत बड़ा है। अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय में न्यायाधीशों की संख्या ९ होती है, जिनमें एक मुख्य न्यायाधीश (Chief Justice) व ८ सह-न्यायाधीश (Associate Judges) होते हैं। स्विटजरलैंड के संघीय न्यायमण्डल में २६ स्पाई न्यायाधीश व १२ वैकल्पिक न्यायाधीश होते हैं, जिनमें एक अध्यक्ष व एक उप-अध्यक्ष होता है।

न्यायाधीशों की नियुक्ति व कार्यकाल सम्बन्धी अंतर

न्यायाधीश लोग किस प्रकार अपने पद ग्रहण करते हैं, इस सम्बन्ध में भी दोनों देशों के सर्वोच्च न्यायालयों की स्थिति में अंतर है। अमेरिका में सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति वहाँ के राष्ट्रपति द्वारा सीनेट की स्वीकृति में की जाती है। वहाँ के न्यायाधीश तब तक अपने पद पर काम करते रह सकते हैं, जब तक वे शारीरिक दृष्टि से योग्य बने रहे या जब तक उन्हें महाभियोग द्वारा पदभ्रष्ट न कर दिया जाय। पर स्विटजरलैंड में न्यायाधीशों को वहाँ की व्यवस्थापिका द्वारा चुना जाता है। वे एक बार केवल ६ वर्ष के लिये चुने जाते हैं पर साथ ही साथ वहाँ यह व्यवस्था है कि कोई भी न्यायाधीश अपने कार्यकाल की समाप्ति के बाद दुबारा भी चुना जा सकता है।

न्यायक्षेत्र सम्बन्धी अंतर

स्विटजरलैंड के संघीय न्यायमण्डल का न्यायक्षेत्र अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय के न्यायक्षेत्र से वही व्यापकतर है। स्विटजरलैंड में न्यायमण्डल का न्यायक्षेत्र दीवानी सम्बन्धी, फौजदारी सम्बन्धी प्रशासन सम्बन्धी तथा मविधान सम्बन्धी सभी प्रकार का है, पर अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय का न्यायक्षेत्र मुख्यतः संविधान सम्बन्धी है। इससे अतिरिक्त इस सम्बन्ध में यह भी ध्यान देने की बात है कि स्विटजरलैंड के न्यायमण्डल का न्यायक्षेत्र प्रारम्भिक (Original) तथा अपील सम्बन्धी (Appellate) दोनों प्रकार का है जब कि अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय का न्यायक्षेत्र मुख्यतः अपील सम्बन्धी है। फिर भी जहाँ तक संवैधानिक न्यायक्षेत्र (Constitutional Jurisdiction) का प्रश्न है, अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय का न्यायक्षेत्र स्विटजरलैंड के न्यायमण्डल के न्यायक्षेत्र से व्यापकतर है। स्विटजरलैंड में केवल कानूनों के कानून वहाँ के न्यायमण्डल के संवैधानिक न्यायक्षेत्र के अन्तर्गत हैं तथा केवल उन्हीं के सम्बन्ध में उसे न्यायिक पुनर्निरीक्षण

(Judicial Review) का अधिकार प्राप्त है। इसके विपरीत अमेरिका में सर्वोच्च 'यायालय के सर्वैधानिक 'यायक्षेत्र में राज्यों तथा सघ दोनों ही के कानून आते हैं तथा दोनों ही के विषय में उसे न्यायिक पुनर्निरीक्षण (Judicial Review) का अधिकार प्राप्त है। इस सम्बन्ध में अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय का 'यायक्षेत्र इतना व्यापक है तथा वह इस सम्बन्ध में इतनी सर्वैधानिक व्यवस्थायें देता है कि उसे तीसरा कानून बनाने वाला सदन कहा जाता है। पर स्विटजरलैंड के न्यायमण्डल का 'यायिक पुनर्निरीक्षण का अधिकार अत्यन्त सीमित है तथा वह केवल कंटनों के कानूनों की सर्वैधानिकता अथवा असर्वैधानिकता पर विचार कर सकता है।

कंटनों के न्यायालय

जसा पहले कहा जा चुका है सघ के कानूनों के त्रियावय का दायित्व कंटनों के 'यायालयों पर ही है। अतः इस प्रकार के भी सघीय 'यायपालिका के अभिन्न अंग है। इसमें सन्देह नहीं है कि जब से दीवानी, फौजदारी व व्यापार सम्बन्धी कानूनों का एकीकरण हुआ है, सभी कंटनों के 'यायालय एक से ही कानूनों के अनुसार न्यायकाय करते हैं, फिर भी 'यायालयों के ढाँचे आदि की व्यवस्था करना कंटनों का अधिकार की बात है तथा इस कारण विविध कंटनों के 'यायालयों के ढाँचा व उनकी कार्यविधि में विविधता पाई जाती है।

दीवानी 'यायालय—दीवानी के क्षेत्र में अधिकांश कंटनों के प्रायः तीन प्रकार के 'यायालय हैं। सबसे नीचे स्तर का 'यायालय जस्टिस ऑफ पीस (Justice of Peace) का 'यायालय कहलाता है जिसका 'यायक्षेत्र प्रायः एक कम्पून होता है। उससे ऊपर के स्तर का न्यायालय जिला न्यायालय (District Court) होता है, जिसका 'यायक्षेत्र एक जिला या अरन्डाइजमेंट होता है। जिला न्यायालय से ऊपर के स्तर का 'यायालय उच्च कंटन न्यायालय (Superior Cantonal Court) होता है, जिसका 'यायक्षेत्र पूरा कंटन होता है। निम्न स्तर के 'यायालय से ऊपर के स्तर के 'यायालय का 'यायक्षेत्र धारा के मूल्य के अनुसार बढ़ता जाता है। इसके अतिरिक्त नीचे के 'यायालयों के निणवों के विरुद्ध अपीलों की सुनवाई भी ऊपर के 'यायालय करते हैं।

फौजदारी 'यायालय—फौजदारी के क्षेत्र में सबसे नीचे के स्तर का न्यायालय पुलिस न्यायालय (Police Tribunal) होता है। वही-वही जस्टिस ऑफ पीस (Justice of Peace) के 'यायालय भी फौजदारी के सबसे नीचे के स्तर के 'यायालय का कार्य करते हैं। इसमें ऊपर के स्तर का 'यायालय फौजदारी में भी जिला न्यायालय (District Court) होता है। सबसे ऊँचे स्तर का न्यायालय कंटन का 'यायालय (Cantonal Court) होता है। निम्न स्तर के 'यायालय से ऊपर के स्तर के 'यायालय का 'यायक्षेत्र अपराध की गम्भीरता तथा नण्ड की मात्रा की अधिकता के

आधार पर बढ़ता जाता है। कटन के उच्चतम 'यापालमा' के निणयो के विरुद्ध संघीय 'यायमण्डल' की अपील की जा सकती है।

कटनो में 'यायाधीश' साग अधिकांश निर्वाचित होते हैं। उनका निर्वाचन या तो जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से या कटनों की व्यवस्थापिकाओं द्वारा अप्रत्यक्ष रूप से होना है। 'यायाधीश'ों की सेवा की शर्तों आदि का निर्धारण कटना द्वारा ही किया जाता है तथा वे बार-बार 'यायाधीश' के पद के लिये निर्वाचित किये जा सकते हैं।

SELECT READINGS

Bryce	Modern Democracies
Brooks	Government and Politics of Switzerland
Coddings	Federal Government of Switzerland
Ghosh	The Government of the Swiss Republic
Lowell	Governments and Parties in the Continental Europe

स्विटजरलैंड के राजनैतिक दल

“स्विटजरलैंड के बहुत से लोग अब भी यह विश्वास करते हैं कि राजनैतिक दलों की सभाओं व उनके समाचार पत्रों में सामयिक समस्याओं का विवेचन सबसे अच्छा होता है तथा उन्हीं के द्वारा राजनीति व सामाजिक जीवन में युवकों का प्रवेश सफलतापूर्वक हो जाता है।”

—बोइसियर

राजनैतिक दल वे पहिले हैं, जिन पर लोकतन्त्र का रथ चलता है। कदाचित् ही ऐसा कोई लोकतन्त्रात्मक देश होगा, जिसके संविधान में राजनैतिक दलों की सत्ता की कोई व्यवस्था की गई हो। पर फिर भी कोई भी लोकतन्त्रात्मक देश ऐसा नहीं है, जहाँ लोकतन्त्र का संचालन राजनैतिक दलों के माध्यम से न होता हो। राजनैतिक दल वस्तुतः जनता को राजनैतिक शिक्षा देकर, उसे सामयिक समस्याओं के विविध पहलुओं का ज्ञान कराके तथा लोकमत का निर्माण करके लोकतन्त्र के क्रिया-व्यय को सफल बनाने में सहायक होते हैं। राजनैतिक दल शासन सूत्र के अंग नहीं होते, फिर भी शासन सूत्र के संचालन में वे अत्यन्त ही महत्वपूर्ण योग देते हैं। स्विटजरलैंड ने लोकतन्त्र में भी राजनैतिक दलों का बड़ा महत्व है। प्रस्तुत अध्याय में हम उन्हीं पर विचार करेंगे।

दल प्रणाली का विकास

सन् १६४८ से पहले स्विटजरलैंड में केवल तीन राजनैतिक दल—उदार दल (Liberals), प्रातिवारी दल (Radicals) तथा कथोलिक (Catholic)—थे। उदारदल का निर्माण उन लोगों ने किया था, जो बुद्धिजीवी, श्रमिक तथा किसान थे। ये लोग उस सामाजिक व्यवस्था के विरोधी थे, जिसकी स्थापना सन् १८१५ के समझौते (The Pact of 1815) द्वारा हुई थी। सन् १८३० में उदारदल के प्रयत्नों के फलस्वरूप अधिवाश कटनों में ऐसी व्यवस्था स्थापित हुई जिसमें सभी को राजनैतिक स्वतन्त्रता प्राप्त थी।

सन् १८३२ में उदारदल का ही एक भाग उससे अलग हो गया तथा उसने अपना संगठन प्रातिवारी दल के नाम से एक ऐसे लोकतन्त्रात्मक राष्ट्रीय राज्य की

स्थापना के उद्देश्य से किया, जो सबसे व्यक्ति का राजनैतिक स्वतंत्रता प्रदान कर सके। उदारदल व क्रांतिकारी दलों का विरोध करने के लिये कथोलिक दल का संगठन किया गया। यह पारस्परिक विरोध इतना बढ़ा कि उससे परिणामस्वरूप साउण्डरबण्ड (Sounderbund) का युद्ध हुआ।

सन् १८४८ में जब नये संविधान का निर्माण हुआ, तो उदारदल तथा क्रांतिकारी दल दोनों ने मिलकर उसे प्रगति का प्रतीक बनाने का प्रयत्न किया। काफी हद तक वे उसमें सफल भी हुए।

पर सन् १८४८ के संविधान के निर्माण के पश्चात् उदारवादी व क्रांतिकारी साथ साथ न रह सके, क्योंकि उदारवादी उन सुधारों का समर्थन न कर सके, जिन्हें क्रांतिकारी करना चाहते थे। सुधारों का समर्थक होना के कारण क्रांतिकारी दल को जनता का समर्थन मिला तथा उस समर्थन के आधार पर क्रांतिकारी दल न संविधान में सन् १८७४ का संशोधन कराया।

इसके बाद क्रांतिकारी दल का प्रभुत्व सन् १९१९ तक चलता रहा, यद्यपि इस बीच में सन् १८९० में देश के राजनैतिक मंच पर समाजवादी दल (Socialistic Party) का भी अभ्युदय हुआ। सन् १९१९ में एक जनमत संग्रह द्वारा जनता ने व्यवस्थापिका में प्रतिनिधित्व के लिये आनुपातिक प्रतिनिधित्व (Proportional Representation) की प्रणाली स्वीकार की, जिससे परिणामस्वरूप सन् १९१९ के चुनाव हुए। इन चुनावों के परिणामस्वरूप स्विटजरलैण्ड की राजनैतिक दल प्रणाली का रूप बहुदल प्रणाली (Multi Party System) का हो गया तथा कथोलिक, उदारवादी, क्रांतिकारी व समाजवादी दलों के अतिरिक्त किसानों (Farmers), कारीगरों (Artisans) व नागरिकों (Citizens) का एक और दल अस्तित्व में आया, जिसका उद्देश्य स्विटजरलैण्ड के किसानों व श्रमिक वर्ग का उद्धार करना था। इस समय स्विटजरलैण्ड की दल प्रणाली का जो बहुदलीय रूप बना, वह अब तक चला आ रहा है तथा किसी भी एक दल को इतना प्रभुत्व प्राप्त नहीं हुआ है कि उसे शासन सत्ता का एकाधिकार प्राप्त हो सके। इस बीच में दो अन्य राजनैतिक दल भी अस्तित्व में आ गये हैं, जिनके कारण स्विटजरलैण्ड के राजनैतिक दलों की संख्या में दो की वृद्धि और हो गई है। इन दो नये दलों में एक स्वतंत्र दल (Independent Party) है, जिसका उद्देश्य देश के आर्थिक जीवन को राजकीय नियंत्रण से मुक्त करना है। दूसरा दल साम्यवादी दल (Communist Party) है, जिसका उद्देश्य स्वतंत्र दल के उद्देश्य के विलुप्त विपरीत है।

राष्ट्रीय परिषद (National Council), राज्य परिषद (Council of States) तथा मध्य परिषद (Federal Council) में सन् १९१९ में सन् १९४९ तक बना स्थिति रही, इस हम अगले पृष्ठा पर दिये हुये अंकों से देख सकेंगे।

राष्ट्रीय परिषद में विविध दलों का प्रतिनिधित्व

निर्वाचन का वर्ष	कथोलिक दल	वातिकारी दल	समाज-वादी दल	कृषक दल	स्वतन्त्र दल	उदार दल	साम्यवादी दल	योग
१९१६	४१	६२	४१	२५	०	६	■	१८६
१९२२	४४	१८	४३	३५	०	१०	०	१९८
१९२५	४२	५६	४६	३०	०	७	३	१९८
१९२८	४६	५८	५०	३१	०	६	०	१९८
१९३१	४४	५२	४६	३०	०	६	०	१८७
१९३५	४०	४८	५०	२१	७	७	०	१८७
१९३६	४३	५१	४५	२२	६	६	०	१८७
१९४३	४३	४७	५६	२३	५	८	०	१९४
१९४७	४४	५२	४८	२१	६	७	७	१९४
१९५१	४८	५१	४६	२३	१०	५	५	१९६
१९५५	४७	५०	५३	२२	१०	५	४	१९६
१९५६	४७	५१	५१	२३	१०	५	३	१९६

राज्य परिषद में विविध दलों का प्रतिनिधित्व

निर्वाचन का वर्ष	कथोलिक दल	वातिकारी दल	समाज-वादी दल	कृषक दल	स्वतन्त्र दल	उदार दल	साम्यवादी दल	योग
१८१६	१७	२३	०	१	०	२	०	४४
१८२२	१७	२३	१	१	०	१	०	४४
१८२५	१८	२१	२	१	०	१	०	४४
१८२८	१८	२०	०	३	०	१	०	४४
१८३१	१८	१९	२	३	०	१	०	४४
१८३५	१६	१५	३	३	०	२	०	४४
१८३६	१८	१४	३	४	०	२	०	४४
१८४३	१६	१२	५	४	०	२	०	४४
१८४७	१८	११	५	४	०	२	०	४४
१८५१	१८	१२	४	३	०	३	०	४४
१८५५	१७	१२	१	३	०	३	०	४४
१८५६	१७	१३	४	३	०	३	०	४४

संघीय परिषद में विविध दलों का प्रतिनिधित्व

वर्ष	कात्तिकारी दल	उदार दल	कथोलिक दल	कृषक दल	समाजवादी दल
१८४८-१८६०	(कात्तिकारी व उदार दलों की मिली जुली सरकार रहा)				
१८६०	६	१	—	—	—
१८६१	६	—	१	—	—
१८९६	५	—	२	—	—
१८९६	६	—	२	१	—
१८९३	३	—	२	१	१
१८९३	४	—	२	१	—
१८५४	३	—	३	१	—
१८५६	२	—	२	१	२

विविध दलों की नीतियाँ

जिस देश में बहुदल प्रणाली होती है, वहाँ दलों की नीतियों में दृष्टिकोण सम्पूर्ण अत्यधिक व्यापक अंतर साधारणतः नहीं होते। स्विटजरलैंड के विविध राजनैतिक दलों के विषय में भी माटे रूप से यही बात कही जा सकती है, क्योंकि वहाँ भी इतने अधिक राजनैतिक दलों का अस्तित्व इसीलिये सम्भव है कि उनका निर्माण दृष्टिकोण सम्बन्धी थोड़े थोड़े अंतर को लेकर हुआ है। यद्यपि जसा काडिंस ने कहा है "स्विटजरलैंड के दलों की विचारधारा तथा उनके सामाजिक संगठन में कोई अति उग्र प्रकार के अंतर नहीं है,"^१ तथापि जिन नीतियों का प्रतिपादन वहाँ के विविध दल करते हैं, उनका विवरण हम निम्न प्रकार कर सकते हैं।

कथोलिक दल

कथोलिक दल जिस, कथोलिक भ्रष्टवादी दल (Catholic Conservative Party) भी कहते हैं, स्विटजरलैंड का एक अत्यंत प्रमुख दल है। साउण्डरलैंड के युद्ध के समय से यह दल कथोलिक चर्च की नीतियों व नीतियों की रक्षा करने के नियमों पर प्रयत्नशील रहा है। चूंकि ग्रामीण कंटनों में कथोलिक चर्च का प्रभाव अधिक है, अतः इस प्रभाव को बनाए रखने के लिये यह दल कंटनों के अधिकारों का समर्थन और सध में शक्ति के केन्द्रण का विरोधी रहा है। इसके अनिच्छित

1 There are no extreme differences in the philosophy and social composition of the Swiss parties
—Coddings

यह दल सदा इस बात के लिये भी प्रयत्नशील रहा है कि स्विटजरलैंड के संविधान से वे भाग निकल जाय, जो चर्च के त्रियाकुलाभा पर प्रतिबन्ध लगाते हैं।

समाजवाद के आधुनिक युग में भी कैथोलिक दल व्यक्ति की स्वतन्त्रता के उस रूप का समर्थन करता है, जिसके अन्तर्गत व्यक्तिगत सम्पत्ति सम्बन्धी अधिकार को असीमित माना जाता है। वह इस बात को पसन्द नहीं करता कि लोककल्याण के नाम पर व्यक्ति का व्यक्तिगत सम्पत्ति सम्बन्धी अधिकार से वंचित किया जाय तथा उस पर किसी प्रकार के प्रतिबन्ध लगाये जायें। मूलरूप से इस दृष्टिकोण के होते हुए भी दल की समय की मांग के साथ चलना पड़ा है तथा श्रमिकों के अधिकार, कुटुम्ब का भत्ता तथा श्रमिक सघों का प्रोत्साहन जैसी बातों ने भी दल के कार्यक्रम में स्थान पा लिया है। समय की मांग के कारण दल को अपना नाम तक बदलना पड़ा है तथा वह अपने को अब कथालिक रुढ़िवादी दल (Catholic Conservative Party) के स्थान पर ख्रिश्चियन समाजवादी रुढ़िवादियों का दल (Christian Social Conservative Party) कहता है। आधुनिकता की ओर जो कुछ झुकान अब इस दल में आया है, उसके होते हुये भी उसकी नीति का मूल रुढ़िवादिता (Conservatism) ही है।

क्रांतिकारी दल

क्रांतिकारी दल (Radical Party) स्विटजरलैंड का वह राजनतिक दल है, जिसे कैथोलिक व समाजवादी दलों के बीच का दल कहा जा सकता है। बीच का दल होने के कारण इसकी स्थिति ऐसी है कि किन्हीं मामलों में यह कैथोलिक दल का साथ देता है तो किन्हीं मामलों में यह समाजवादी दल का साथ देता है। यह दल इस प्रकार नहीं तो अत्यधिक रुढ़िवादिता का और न अत्यधिक प्रगतिशीलता का समर्थक है।

प्रारम्भ में इस दल की नीति का मूल यह था कि केन्द्र में सरकार शक्तिशाली हो, व्यवस्थापन समाजवादी हो तथा प्रत्यक्ष लोकतन्त्र का प्रयोग अधिक से अधिक हो। सन् १८७४ का संवधानिक संशोधन मुख्य रूप से इसी दल का काम था तथा उसके द्वारा उसने अपनी नीति को ही त्रियाङ्कित किया था। पर उसके बाद से उसकी केन्द्रीय-करण की नीति में कुछ अन्तर आ गया है तथा मूलरूप से शक्तिशाली केन्द्रीय सरकार का समर्थक होते हुये भी दल अब इस बात के पक्ष में नहीं है कि कान्टों के अधिकार अब और कम किये जायें। वस्तुतः जब दल की नीति यह है कि जो अधिकार केन्द्र को प्राप्त हैं, उनका प्रयोग वह जहां तक सम्भव हो कान्टों के साथ करे। प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के प्रयोग के क्षेत्र में जब दल की नीति व्यवस्थापन सम्बन्धी आरम्भक (Legislative Initiative) की व्यवस्था और करने की है और उसके लिये वह लगातार प्रयत्नशील है।

इस दल ने सदा से इस बात का भी समर्थन किया है कि सब को घम सम्बन्धी

स्वतंत्रता हा तथा इस कारण मदा ही यह दल कयास्तिक चच की शक्ति की बढोतरी तथा धार्मिक स्वतंत्रता म हस्तक्षेप का विरोधी रहा है ।

समाजवादी दल

समाजवादी दल (Socialist Party) का उदय यद्यपि एक एस दल के रूप म हुआ था जो अति उग्रवादी था तथापि अब उसका रूप बसा नहीं रहा है । अब उसकी नीति मे इस बात पर बल नहीं दिया जाना कि समाज समाजवादी हो तथा राजनैतिक शक्ति प्रमुख रूप से धर्मिका के हाथ म हो । उसकी नीति मे अब व्यक्ति की स्वतंत्रता को मायता प्राप्त है तथा वह यह मानता है कि मिश्रित अथ व्यवस्था (Mixed Economy) से व्यक्ति व समाज दोनों का ही बल्याण हो सकता है । अपन मन् १९५६ के कार्यक्रम म दल ने यह स्पष्ट स्वीकार किया है कि "बडा तथा सम्पत्ति सम्पन्धी भेदभाव के बिना प्रत्येक व्यक्ति अपनी प्रतिभा व योग्यता का विकास करने के लिय स्वतंत्र हागा । ^१ दल के विचार मे इस उद्देश्य की पूर्ति के लिय यह पर्याप्त हागा कि महत्वपूर्ण अथव्यवस्था सम्बन्धी प्रश्नों के निणय म व्यक्ति की इच्छा को उचित आदर प्रा त हा । दल का उद्देश्य पूँजीवादी अथव्यवस्था को समाप्त करने के स्थान पर उसको दाना म मुक्त करना है तथा इस उद्देश्य की पूर्ति दल के विचार से मिश्रित अथव्यवस्था के माध्यम मे मरलता से हो सकती है ।

जो कुछ ऊपर कहा गया है, उस अपना आधार मानते हुये समाजवादी दल धर्मिकों के काम के घण्ट कम हा, उह पूरे समय काम करने का अवसर प्राप्त हो, सामाजिक सुरक्षा सबका सुलभ हो इस प्रकार के कार्यों को अपन कार्यक्रम मे स्थान देना है । बड इस बात का भी समर्थन करता है कि मण्डित वार्ता द्वारा जहा नक सम्भव हा, धर्मिका को अपनी दशा सुधारने के प्रयत्न करने की स्वतंत्रता होनी चाहिय तथा राज्य का हस्तक्षेप तभी हाना चाहिय, जब सर्गाटल वार्ता असफल हो जाये । सध को सीधा कर लगान का अधिकार हो, मित्रों को मतार्थकार प्राप्त हा तथा स्विटजरलैण्ड मयुक्त राष्ट्र मघ का सक्रिय सदस्य बने, न वार्ता का समर्थन भी समाजवादी दल करता है ।

कृषक दल

उक्त ती प्रमुख राजनैतिक दलों के अतिरिक्त कृषक दल (Farmers Party) उन अ य दलों मे से है जो स्विटजरलैण्ड के छोट छोटे दल हैं । कृषक दल छोटे-छोटे दलों मे सबसे प्रमुख है । उसके २३ सदस्य राष्ट्रीय परिषद (National Council) म तथा ३ सदस्य राज्य परिषद (Council of States) म हैं । दल का प्रमुख ध्येय विमाना कारीगरो तथा स्विटजरलैण्ड के मध्यम वग की दाना

^१ Every man irrespective of his origin and possessions shall be free to develop his faculties and capacities

—Party Programme as Adopted at a Party-congress in 1959

का मुआर करना है। नीति सम्प्रदायी घोषणाओं के बजाय दल उन कार्यों के करन में अधिक विन्यास करता है, जिनके द्वारा कृषि, कारीगरी, श्रमिकों तथा अन्य मध्यम वर्ग के लोगों की दशा सुधर सके। सिद्धान्त दल यह स्वीकार नहीं करता कि राज्य देश के आर्थिक जीवन में हस्तक्षेप करे, फिर भी व्यवहार में उसका रुकावट प्रयत्न रहा है कि किसानों का राज्य की ओर से सहायता प्रदान की जाये, बाहर से आने वाले उत्पादन की वस्तुओं पर भारी कर लगे तथा किसानों का उचित लाभ मिलता रहे, इसके साथ राज्य खेती के उत्पादन के मूल्यों का निर्धारण करे।

स्वतंत्र दल

स्वतंत्र दल (Independent Party) स्विटजरलैंड के छोट-छोटे दलों में से एक अन्य दल है। इसकी राजनतिक शक्ति कुछ अधिक नहीं है, फिर भी उसके नेता अपनी स्वतंत्रता द्वारा दल के उद्देश्य का पूरा करने के लिये रुकावट प्रयत्नशील रहे हैं। जमा इस सम्प्रदाय में कांङ्ग्रेस ने कहा है 'स्वतंत्र दल अपनी स्वतंत्रता द्वारा वास्तविक राजनतिक शक्ति की कमी को पूरा कर लेता है'।¹ दल का प्रमुख उद्देश्य उपभोक्ताओं के हितों की रक्षा करना तथा देश के आर्थिक जीवन में राजकीय हस्तक्षेप का विरोध करना है। दल इस बात के लिये रुकावट प्रयत्नशील रहता है कि उपभोक्ता के हित का ध्यान अधिकारियों को सदा बना रहे तथा वे उससे विमुक्त होकर शासन की नीतियों का संचालन न करे।

उदारवादी दल

उदारवादी दल (Liberal Party), जिसे श्रान्तिनारी दल (Radical Party) के नाम से १८४८ के संविधान के अधीनस्थान के समय शासन में आना था, अब एक नगण्य दल है। उसकी शक्ति अब भी प्रोटेस्टेंट समर्थक तथा रूढ़िवादी है, यद्यपि इसका परिणाम यह हुआ है कि दल की शक्ति लगातार समाप्ति का ओर जा रही है। दल की शक्ति वितरित समाप्त हो गई है, इससे रचना के लिये कुछ लोगों ने इसे उदारवादी लोकतांत्रिक संघ (Liberal Democratic Union) का नाम दिया है।

साम्यवादी दल

साम्यवादी दल (Communist Party) स्विटजरलैंड का एक ऐसा दल है, जो कभी भी अल्पाधिकार प्राप्त नहीं कर सका है। सन् १९४० में १९४५ तक इस पर प्रतिबंध रहा तथा उसके बाद इस दल ने अपना नाम श्रमिक दल (Labour Party) में लिया है। इसकी नीति मुख्यतः पुर्तगाल साम्यवाद पर आधारित है और यही कारण है कि इस देश में कभी भी कोई महत्वपूर्ण समय नहीं मिला है।

¹ 'The Independent Party makes up in articulation for what it lacks in actual political power' —Coddings

दल प्रणाली का मूल्यांकन

स्विटजरलैण्ड की दल प्रणाली उम तरह की विभासकाय दन प्रणाली नही है, जिम प्रकार यह अमेरिका इंगलड तथा भारतवष म है। अमेरिका व इंगलड म प्रमुख रूप से दो ही राजनतिक दला की प्रभुता है तथा उह हम द्विदलीय प्रणाली का दग बहन है। भारतवष म ता अभी तत यही स्पष्ट नही है कि काग्रेस के अतिरिक्त अन्य कोन मा तगा दल हा गवता है, जा अगिन भारतवषीय स्तर पर दग का गसन संभाल गये। भारतवष की दमलिय एकदलीय दन प्रणाली का देन बहा जाता है। पर स्विटजरलैण्ड म अन्य दल हैं और यह दमलिय बहुदलीय दन प्रणाली का दन बहा जाता है। स्विटजरलैण्ड एक छाटा दग है। अत छाट दग के छोटे-छाट दल होन के कारण, उनके सदस्या म ईमानदारी, सच्चे व्यवहार व उद्देश्य के प्रति लगन की अधिनता उन दला के राजनतिक दला मे अधिन पाई जाती है, जा आकार म बडे हैं तथा जिनके राजनतिक दला का आधार भी अत्यंत विभास है। दला के छाट आधार के कारण ही स्विटजरलैण्ड के राजनतिक दलो म यह व्यतिपूजा (Hero worship) प्राय गही हाती, जो बडे आधारवाले दला के बडे राजनतिक दलो म प्राय हुआ करती है। दलो का आधार छोटा होने के कारण दला के सभी लोग एक दूसर की अति निकट स जानत हैं, अत किसी का सम्मान कोरी नेतागीरी स नही, वरन् उसके कायबलापा से हाता है।

SELECT READINGS

Coddings	The Federal Government of Switzerland
Ghosh	The Government of the Swiss Republic
Hughes	The Parliament of Switzerland
Mason	Foreign Governments
Rappard	The Government of Switzerland

स्विटजरलैण्ड का लोकतन्त्र

“आधुनिक शासन प्रणालियों में स्विटजरलैण्ड को प्रायः सब से अधिक लोकतन्त्रीय समझा जाता है। दूसरी ओर स्विटजरलैण्ड को आधुनिक लोकतन्त्रीय प्रणालियों में सबसे कम लोकतन्त्रीय भी कहा जा सकता है।”

—बार्डिन्स

स्विटजरलैण्ड के संविधान की विशेषताओं के प्रसंग में हमने देखा था कि प्रत्यक्ष लोकतन्त्र वहाँ के संवैधानिक ढाँचे की एक बड़ी प्रमुख विशेषता है। प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के जा साधन हैं, उनका प्रयोग वस्तुतः स्विटजरलैण्ड से अधिक अन्य कहीं नहीं होता। संविधान के संशोधन, महत्वपूर्ण संधियाँ तथा कानून सभी से वहाँ की जनता किसी न किसी प्रकार प्रत्यक्ष रूप से सम्बद्ध रहती है। कटन व कानूनों में तो वहाँ की जनता सभी विषयों में प्रत्यक्ष रूप से सम्बद्ध रहती है तथा यही कारण है कि स्विटजरलैण्ड को आधुनिक शासन प्रणालियों में प्रायः सबसे अधिक लोकतन्त्रीय समझा जाता है।

पर लोकतन्त्र की उक्त अधिकता को यदि हम सियों के प्रसंग में सोचें, तो वह अधिकता शून्य में परिवर्तित हो जाती है, क्योंकि यूरोप के प्रमुख देशों में बदाचित्त स्विटजरलैण्ड ही ऐसा देश है, जहाँ राष्ट्र के मामलों में तथा अधिकांश स्थानीय मामलों में स्त्रियों को मत देने का अधिकार प्राप्त नहीं है। परिणाम यह है कि स्विटजरलैण्ड के पुरुष लोकतन्त्र के प्रयोग में जहाँ अन्य स्थानों के पुरुषों से अधिक भाग लेते हैं वहाँ उस देश की स्त्रियाँ अन्य देशों की स्त्रियों से कम भाग लेती हैं।

स्विटजरलैण्ड आधुनिक शासन प्रणालियों में सबसे अधिक प्रत्यक्ष लोकतन्त्र का देश है, इससे हम यह नहीं समझना चाहिये कि स्विटजरलैण्ड में वसा ही प्रत्यक्ष लोकतन्त्र है, जसा ग्रीस के नगर राज्यों में था। वस्तुतः वहाँ का लोकतन्त्र केवल प्रत्यक्ष लोकतन्त्र ही नहीं बल्कि इंग्लैण्ड जसा अप्रत्यक्ष लोकतन्त्र भी है। इसके अतिरिक्त, वेद्वन वही प्रत्यक्ष लोकतन्त्र है तथा और वही नहीं है ऐसा दाव भी नहीं है, क्योंकि अमेरिका में जनमत संग्रह (Referendum) तथा आरम्भक (Initiative) दोनों ही का प्रयोग वहाँ के कुछ राज्यों में होता है। पर फिर भी यदि स्विटजर-

लण्ड को प्रत्यक्ष लोकतंत्र का घर कहा जाता है, तो उसका कारण यही है कि वहाँ उसका व्यापक व सफ़्त दोना प्रकार का ही प्रयोग किया जाता है। वस्तुतः जमा लाइ ग्राम १ कहा है “लोकतंत्र का विचार्यो ने निय स्विटजरलण्ड की व्यवस्था में कोई भी वस्तु (प्रत्यक्ष लोकतंत्र में वस्तु) अधिा शिक्षाप्रद नहीं है, क्योंकि इसमें असरप लोगो की आत्माओ की भाँरी मिलती है। निर्वाचित मस्याओ के द्वारा छिन भिन्न निय हय रूप में नहीं करना प्रत्यक्ष रूप में उनके विचार व उनका भावनाओ का रगन होता है।”¹ स्विटजरलण्ड में जामन सग्रह (Referendum) व आरम्भक (Initiative) का प्रयोग वस्तुतः अय देशो में अधिा होता है और यही कारण है कि जान ग्राउन मेसन न कहा है कि “स्विटजरलण्ड के लागो ने जनमत सग्रह व आरम्भक का प्रयोग तना बना लिया है कि व वस्तुतः स्विटजरलण्ड की प्रणालियां ना गई है।”²

स्विटजरलण्ड के प्रत्यक्ष लोकतंत्र का आधार

इस सग्रह व म यह प्रश्न उठना स्वाभाविक है कि स्विटजरलण्ड में ही प्रत्यक्ष लोकतंत्र टनना अधिा सम्भव यथा हो सका है। वस्तुतः इसका कारण है। स्विटजरलण्ड में वस्तुतः ऐसा आधार पाया जाता है जिसमें प्रत्यक्ष लोकतंत्र टनना पनप सका है वहा इस आधार के सद्धातिक व यागहारिक दो पक्ष हैं।

सद्धातिक पक्ष

स्विटजरलण्ड के लोकतंत्र का आधार का सद्धातिक अथवा वचारिक पक्ष वहाँ के लोगो की भावना तथा उनके विश्वास व मा यताय है। जैसा पहल भी कहा जा चुका है स्विटजरलण्ड के लागो की यह मा यता है कि प्रभुमत्ता प्रत्यक्ष व स्पष्ट रूप से जनता से निहित रहनी चाहिये। यही कारण है कि स्विटजरलण्ड में अप्रत्यक्ष लोकतंत्र की व्यवस्था भी ऐसी रखी गई है कि दिन प्रतिदिन का कामकाज प्रतिनिधि कर, पर अन्तिम सत्ता प्रत्यक्ष तथा स्पष्ट रूप में जनता के हाथ में रहे। यही कारण है कि वना अनक बातो में जनमत सग्रह (Referendum) की व्यवस्था रखी गई है तथा आरम्भक (Initiative) की व्यवस्था द्वारा अनेक विषयो में जनता ने स्वयं पहल करने का अधिकार अपन हाथ में रखा है। स्विटजरलण्ड की जनता वस्तुतः इस बात को बिलकुल पसंद नहीं करती कि कोई भी व्यक्ति या व्यक्तिसमूह अधिनायकीय

1 Nothing in Swiss arrangement is more instructive to the student of democracy for it opens a window into the soul of the multitude. Their thoughts and feelings are seen directly and not refracted through the medium of elected bodies
—Bryce

2 The Swiss have developed referendum and initiative to such an extent that they have become virtually the Swiss institutions.
—John Brown Mason

शक्ति बाना हो जाय तथा यही कारण है कि उन्होंने ऐसी किसी व्यवस्था को मान्यता नहीं दी है, जिससे कोई भी प्रतिनिधि सभा मनमानी करने तथा अधिनायक की तरह व्यवहार करने का अवसर पा सके। जैसा अर्द्ध सीगफ्राइड न कहा है स्विटजरलैंड में "लोकतंत्र प्रत्यक्ष रहता है तथा स्विटजरलैंड का लोग जब किसी अधिकार को अपने विही प्रतिनिधियों को देते हैं, तो वे उस छोड़ नहीं देते। जनमत संग्रह (Referendum) के द्वारा अंतिम बात तथा लोकप्रिय आरम्भक (Initiative) की विधि द्वारा कदाचिन् पहली बात कहने का अधिकार व सदा अपन पाम सुरक्षित रखते हैं।"¹

व्यावहारिक पक्ष

स्विटजरलैंड में प्रत्यक्ष लोकतंत्र हान का व्यावहारिक आधार उस देश की स्थिति है। स्विटजरलैंड एक छोटा सा देश है, जो अत्यन्त घन वन भूय पैटना में बसा हुआ है। इस कारण भी वहाँ ऐसा सम्भव हो सका है कि सभी नागरिक प्रजासत्ता के कार्य में सीधे रूप से हाथ पड़ा सकते हैं। अमेरिका रूस अथवा भारत की तरह यदि स्विटजरलैंड भी एक बड़ा देश होता, तो कदाचित् वहाँ प्रत्यक्ष लोकतंत्र का रूप यह नहीं रहा होता, जो इस समय है। इस प्रकार हम देखते हैं कि स्विटजरलैंड के आधार की लघुता भी एक कारण है जिसके द्वारा वहाँ प्रत्यक्ष लोकतंत्र इतन सुगम ढंग से सम्भव हो गया है।

प्रत्यक्ष लोकतंत्र की विधियाँ

स्विटजरलैंड के लोग प्रत्यक्ष लोकतंत्र व नागरिकता के रूप में तीन प्रकार का अपन मतमान के अधिकार के प्रयोग द्वारा प्रत्यक्ष शासन व्यवस्था में भाग लेते हैं।

लोक सभायें

पहली विधि, जिसके द्वारा स्विटजरलैंड के लोग प्रत्यक्ष रूप से शासन कार्य में भाग लेते हैं, कान्टों में लोक सभायाँ (Landsgemeinde) के निर्माण तथा उनमें सीधे रूप में भाग लेकर करते हैं। इस प्रकार की लोक सभायें जिन कान्टों में हैं वहाँ कान्टों के सर स्वतन्त्र नागरिक उन सभाओं के सम्मुख होते हैं। इन सभाओं की वाषिष्क बैठकें होती हैं, या मासिकगत उन्नीस प्रकार कार्य करने के दिन प्रकार व्यवस्थापिका सभायें करती हैं। लोक सभाओं का मासिक में प्रत्यक्ष लोकतंत्र के अधिकार का प्रयोग केवल कान्टों में होता है।

जनमत संग्रह

दूसरी विधि, जिसके द्वारा स्विटजरलैंड का लोग अपन प्रत्यक्ष लोकतंत्र के

¹ "Democracy remains direct and in delegating to their representatives the Swiss people do not abdicate their power. They always reserve their right to have the last word by referendum and perhaps the first word too by means of the popular initiative procedure"
—Andreas Stegried

अधिकार का प्रयोग करते हैं, जनमतसंग्रह (Referendum) है। इसके माध्यम से लोग प्रत्यक्ष रूप से देश के सर्वोच्च न्यायाधीश या अथवा माध्यामिक प्रकार के कानून पर अपना मत प्रकट करके शासन कायम भाग लेते हैं। इसका प्रयोग केन्द्र व कैंटनो दोनों में ही होता है।

आरम्भक

तीसरी विधि जिससे द्वारा स्विटजरलैंड के लोग अपना प्रत्यक्ष शासन का नागरिक हान के अधिकार का प्रयोग करते हैं, आरम्भक (Initiative) है। इसके माध्यम से लोग प्रत्यक्ष रूप से कानून के समविदा को प्रस्तुत कर सकते हैं। इसका प्रयोग भी केन्द्र व कैंटनो दोनों पर ही होता है।

केन्द्र में प्रत्यक्ष लोकतन्त्र

जनमत संग्रह

प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के प्रयोग की पहली विधि, जिसे केन्द्र में काम में लाया जाता है, जनमत संग्रह (Referendum) है। जनमत संग्रह भी दो प्रकार का है। पहला प्रकार का जनमत संग्रह अनिवार्य जनमत संग्रह (Compulsory) जनमत संग्रह कहलाता है और दूसरे प्रकार का जनमत संग्रह वैकल्पिक (Optional) जनमत संग्रह कहलाता है।

अनिवार्य जनमतसंग्रह (Compulsory Referendum) सन् १८४८ के संविधान द्वारा प्रचलित किया गया था। संविधान की धारा १२१ में इसके विषय में यह व्यवस्था की गई है कि 'सब का संशोधित संविधान या उसका कोई संशोधित अंश सभी न्यायवित्त हो सवेगा, जब मत देने वाले स्विट्स नागरिकों का बहुमत तथा राज्यों का बहुमत उसे स्वीकार कर ले।'¹ इस प्रकार, जैसा हम देखते हैं, इस व्यवस्था के द्वारा जिस प्रकार के जनमत संग्रह की व्यवस्था की गई है उसका रूप अनिवार्य जनमत संग्रह का है। दूसरी बात जो उक्त व्यवस्था में स्पष्ट है, यह है कि यह व्यवस्था केवल संविधान के संशोधन सम्बन्धी कानूनों के विषय में है। तीसरी बात जो उक्त धारा में स्पष्ट है, यह है कि संशोधन सभी पूरा हुआ समझा जाता है जब उसे स्विटजरलैंड के उन नागरिकों के बहुमत द्वारा स्वीकार कर लिया जाय, जो उसमें सम्मिलित जनमत संग्रह में मतदान करें तथा इसके अतिरिक्त उसे कैंटनो के बहुमत द्वारा भी स्वीकार कर लिया जाय। इसके अतिरिक्त यह जनमत संग्रह पूरे संविधान के संशोधन के विषय में भी हो सकता है और उसके किसी अंग के संशोधन के विषय में भी हो सकता है। इस प्रकार चूंकि यह जनमतसंग्रह

¹ 'The revised Federal Constitution or the revised part thereof shall enter into force when it has been accepted by the majority of the Swiss citizens taking part in the vote thereon and by the majority of states
—Article 123 of 1848 Constitution

अनिवार्य है तथा इसका सम्बन्ध संविधान से है, इसे अनिवार्य संवैधानिक जनमत संग्रह (Compulsory Constitutional Referendum) कहा जाता है।

वैकल्पिक जनमत संग्रह (Optional Referendum) की व्यवस्था सघ के कानूनों के लिये सन् १८७४ में की गई थी। संविधान की ८६वीं धारा के अनुसार सघ के सब कानूनों तथा सब पर लागू होने वाले सब अध्यादेशों (Arretes) के लिये यह आवश्यक है कि उन्हें जनमत संग्रह के लिये प्रस्तुत किया जाय यदि मत देने का अधिकार रखने वाले ३०००० स्विस नागरिक या आठ कंटनों के ३०००० स्विस नागरिक उनके विषय में ऐसी मांग करें। ऐसी मांग के लिये ६० दिन का समय नियत है और किसी कानून या आदेश के प्रकाश के ६० दिन के अंदर ऐसी मांग कर दी जाये, तो उस कानून या अध्यादेश के विषय में जनमत संग्रह करना आवश्यक समझा जाता है।

साधारणतः सभी कानून जिनके विषय में जनमत संग्रह की मांग की जाय, जनमत संग्रह के लिये प्रस्तुत किये जाते हैं। केवल अध्यादेशों के विषय में ऐसी व्यवस्था है कि यदि किसी अध्यादेश को व्यवस्थापिका आवश्यक (Urgent) अथवा सब पर लागू न होने वाला (not universally binding) घोषित कर दे, तो उसके विषय में जनमत संग्रह की मांग नहीं की जा सकती। व्यवस्थापिका प्रायः उन सब कानूनों को अध्यादेशों का रूप दे देती है जिनका सम्बन्ध बजट आदि से होता है तथा ऐसे अध्यादेशों को आवश्यक अथवा सब पर लागू न होने वाला घोषित करने उन्हें जनमत संग्रह में बचा लेती है, क्योंकि ऐसे कानूनों पर तुरन्त अमल करना आवश्यक होता है।

कामपालिका व व्यवस्थापिका ऊपर दी हुई विधि से अपनी शक्ति का स्थाई दुरुपयोग न कर सकें, इसके लिये सन् १९४६ के संशोधन द्वारा यह व्यवस्था कर दी गई है कि आवश्यक व सब पर लागू न होने वाले आदेश एक वर्ष बाद स्वयं समाप्त समझे जायगे, यदि उनके विषय में वैकल्पिक जनमत संग्रह की मांग की जाय और उन्हें उसके द्वारा स्वीकार न किया जाय। उन अध्यादेशों के विषय में, जिनके द्वारा संविधान की किसी व्यवस्था का उल्लंघन होता हो, यह व्यवस्था कर दी गई है कि उनके प्रकाशन के एक वर्ष के भीतर जनता व कंटनों के द्वारा उन्हें स्वीकार अवश्य किया जाना चाहिये, अन्यथा एक वर्ष बीत जाने पर वे स्वयं ही समाप्त हो जाते हैं।

वैकल्पिक जनमत संग्रह की व्यवस्था उन अन्तर्राष्ट्रीय संधियों पर लागू है, जो या तो अनिश्चित काल के लिये की जाय या जो १५ वर्ष से अधिक के लिये की जाय। उनके विषय में जनमत संग्रह करना आवश्यक होता है, यदि १०००० सक्रिय नागरिक या ८ कंटन उसकी मांग करें। वैकल्पिक जनमत संग्रह के ७०० भी कानून, अध्यादेश या संधि प्रस्तुत की जाती है, उसे नियमित रूप से १५

सकता है जब उसे स्टैंडरनर्ड के उन मतदाताओं के बहुमत द्वारा स्वीकृत कर लिया जाय, जो मतदान में भाग लें।

आरम्भक

प्रत्यक्ष लावनन के प्रयाग की दुसरी विधि, जिसका प्रयोग मधीय स्तर पर किया जाता है आरम्भक (Initiative) है। इसके प्रयोग की व्यवस्था केवल सब धानिक सशोधन के विषय में की गई है। अतः इस सर्वधानिक आरम्भक (Constitutional Initiative) भी कहा जाता है। वर्तमान व्यवस्था के अनुसार सविधान के पूरे मसौदन तथा आंशिक सशोधन दोनों के ही विषय में आरम्भक का प्रयोग किया जा सकता है। इस आधार पर आरम्भक का रूप दो प्रकार का—पूरा सशोधन सम्बन्धी आरम्भक (Initiative for total revision) तथा आंशिक सशोधन सम्बन्धी आरम्भक (Initiative for partial revision)—हो जाता है। दोनों ही प्रकार के आरम्भक का प्रयोग मतदान के अधिकार १०००० मतदाताओं द्वारा किया जा सकता है तथा उक्त मर्यादा में स्वयं नागरिक यदि दोनों में से किसी भी प्रकार के सशोधन के लिये याचिका दें, तो उस प्रार्थना पत्र पर जनमतसंग्रह लेना आवश्यक होता है।

पूर सशोधन के लिये प्रस्तुत आरम्भक के विषय में सविधान की व्यवस्था यह कि यदि उसे स्वयं मतदाताओं का बहुमत स्वीकार कर लें तो व्यवस्थापिका का विघटन कर दिया जाता है। नये निर्वाचन के बाद जिस व्यवस्थापिका का निर्माण होता है, वह प्रस्तुत याचिका के अनुसार सविधान का संशोधित करने में उस पर लोगों की स्वीकृति लेती है।

आंशिक सशोधन के लिये प्रस्तुत आरम्भक के विषय में सविधान की व्यवस्था यह है कि वह पूरे विधेयक के रूप में ही (formulated) और माटे सुझावों के रूप में भी (unformulated) दिया जा सकता है। आंशिक सशोधन का आरम्भक जब मोटे सुझावों के रूप में दिया जाता है और यदि व्यवस्थापिका उससे सहमत होती है तो वह सुझावों के अनुसार संशोधन तैयार करती है और उन पर जनता व कानूनी का मत लेती है। यदि व्यवस्थापिका उन सुझावों में सहमत नहीं होती, तो उन सुझावों पर जनमत संग्रह लिया जाता है। सुझावों पर लिये गये जनमत संग्रह में केवल जनता का मत लिया जाता है कानूनी का मत नहीं लिया जाता। इस जनमत संग्रह के परिणामस्वरूप यदि बहुमत सुझावों के पक्ष में आता है तो व्यवस्थापिका को इस बात के लिये बाध्य होना पड़ता है कि वह उन सुझावों के अनुसार संशोधन का विधेयक बनाये और उस पर लोगों व कानूनी का मत ले।

आंशिक संशोधन की याचिका यदि संशोधन के विधेयक के साथ प्रस्तुत की जाती है तो पहले संघ के चान्सेलर का कार्यालय इस दृष्टि से उनकी जाँच करता है कि उस पर किये गये हस्ताक्षर वास्तविक व छद्म मशीने के भीतर नियत हुए हैं। इस जाँच के ठीक परिणाम के बाद व्यवस्थापिका उस पर तीन प्रकार में कार्य

करती है। यदि वह उस विधेयक से सहमत होती है तो वह उस पर जनता व कंटो का मत लेती है। यदि वह उस विधेयक से सहमत नहीं होती, तो या तो वह उस विधेयक को अपनी इस सिफारिश के साथ कि जनता उसे स्वीकार न करे जनता का मत लेने के लिए प्रस्तुत कर देती है और या अपनी ओर से तैयार किये हुये किसी अन्य विधेयक के साथ उस जनता का मत लेने के लिये प्रस्तुत करती है। उस दशा में जो व्यवस्थापिका सभाधन सम्बंधी विधेयक के विषय में अपनी सहमति का या असहमति का निश्चय न कर सके, सविधान की व्यवस्था यह है कि सब के चासरी कार्यालय से प्राप्त होने के बाद तीन वर्ष के भीतर उस उस विधेयक की जनता तथा कंटो का मत लेने के लिये अनिवार्य प्रस्तुत करना होगा।

इस सम्बंध में यह स्मरणीय है कि साधारण कानूनों के विषय में आरम्भक (Initiative) की व्यवस्था नहीं है। फिर भी स्विटजरलैंड के लोग सवधानिक संशोधन के नाम में साधारण कानूनों में भी सम्बंधित प्रस्ताव प्रस्तुत करते हैं। घुड़वावस्था का बीमा जानबरा का काटा जाना गेहूँ की पदावार की वृद्धि आदि से सम्बंधित अनेक ऐसे प्रस्ताव सविधान के संशोधन के नाम से प्रस्तुत किये हैं और उनमें से अनेक सविधान का अंग बन चुके हैं।

कैन्टो में प्रत्यक्ष लोकतंत्र

स्थानीय लोक सभायें

जैसा पहले कहा गया है, कैन्टो में प्रत्यक्ष लोकतंत्र के प्रयोग की तीनों ही विधियाँ काम में लाई जाती हैं। पहली विधि जिसके माध्यम से प्रत्यक्ष लोकतंत्र का प्रयोग जनता द्वारा कंटो में किया जाता है स्थानीय सभाया (Landsgemeinde) का निर्माण है। इस प्रकार की लोक सभायें जो प्रत्यक्ष रूप से कैन्टो के शासन कार्य में भाग लेती हैं इस समय उरी (Uri) व ग्लारस (Glarus) के दो पूरे कैन्टो में तथा अन्टरवाल्डन (Unterwalden), स्वीज (Schwyz) जुग (Zug) व अप्पेन्जल (Appenzell) के चार आधे कंटो में कार्य करती हैं।

इन लोक सभाओं का रूप स्वतंत्र नागरिकों की राजनतिक सभाओं का होता है, जो प्रतिवर्ष एक निर्वाचित अध्यक्ष की अध्यक्षता में खुले में होती है। प्रत्यक्ष व्यवस्था पुराने नागरिक लोक सभा की बैठक में भाग लेने, बोलने व मत देने का अधिकारी होता है। पुराने समाज की राजनतिक सत्ता इस सभा में निहित रहती है और वह पूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न होती है। वह कानून बनाती है तथा उन कानूनों का पुष्टिकरण करती है जो उसके द्वारा निर्वाचित कार्यकारिणी समिति ने बनाये हों। वह अनेक उपयोगी प्रस्ताव पारित करती है तथा वित्त व अन्य सावजनिक कार्यों के विषय में अनेक महत्वपूर्ण निर्णय करती है। यही कार्यकारिणी तथा शासन समितियों का चयन करती है। यही प्रमुख अधिकारियों व सहायकों की नियुक्ति करती है। लोक सभाओं की शक्तियाँ व उनके अधिकार अलग अलग कंटो में के अलग अलग होते हैं फिर भी साधारणतः वे निम्न कार्य करता हैं

- १ संविधान का पूर्ण व आंशिक संशोधन,
- २ कानूनों का निर्माण,
- ३ कर निर्धारण, ऋण लेना तथा अनुदानों को स्वीकार करना,
- ४ नये पदों की स्वीकृति व उनमें बतन क्रम का निर्धारण, तथा
- ५ वायपालिका व 'मायाधीशों' का निर्वाचन।

इस प्रकार हम देखते हैं कि लोक सभाओं वाले कंट्रोल में प्रत्यक्ष लोकतंत्र पूरी तरह से विद्यमान है, क्योंकि यहाँ प्रभुसत्ता का प्रयोग नागरिका की पूरी सभा के द्वारा प्रत्यक्ष रूप में किया जाता है। जहाँ लॉर्ड ने कहा है वहाँ का लोकतंत्र वस्तुतः उस प्रकार का लोकतंत्र है, जिसे रूमा व अन्य राजनैतिक विचारका न वास्तविक लोकतंत्र माना है।^१

जनमत संग्रह

दूसरी विधि जिसका प्रयोग प्रत्यक्ष लोकतंत्र के लिये कंट्रोल में किया जाता है, जनमत संग्रह (Referendum) की विधि है। यह विधि कंट्रोल में केन्द्र से भी अधिक प्रचलित है। जहाँ तक संविधान सम्बंधी जनमत संग्रह (Constitutional Referendum) का प्रश्न है, वह अनिवार्य है। संविधान में किसी प्रकार का संशोधन तब तक नहीं हो सकता, जब तक उसे कंट्रोल की जनता स्वीकार न कर ले। संविधान की छठी धारा में इस सम्बन्ध में स्पष्ट व्यवस्था दी हुई है। उसके अनुसार संघ कंट्रोल के संविधानों की सुरक्षा के लिये जिम्मेदार है। यदि कोई संविधान कंट्रोल के लोग द्वारा स्वीकार किया जा चुका हो अथवा यदि बहुमत द्वारा उन संशोधित कर दिया गया हो, तो उसे मान्यता देने के लिये संघ उत्तरदायी है।

कंट्रोल में जनमत संग्रह की व्यवस्था साधारण कानूनों के लिये भी है। हम पूरे व एक आधे कंट्रोल में वह अनिवार्य (Compulsory) है तथा आठ पूरा तथा एक आधे कंट्रोल में वह वैकल्पिक (Optional) है।

कुछ कंट्रोलों में वित्त सम्बंधी मामलों के लिये भी जनमत संग्रह की व्यवस्था है। विधान की व्यवस्था है कि १ लाख या उससे अधिक मतों के एक वृत्त के लिये तथा २ लाख या उससे अधिक के प्रतिवर्ष के व्यय के लिये जनता की स्वीकृति ली जानी चाहिये। इसका तात्पर्य है कि विशेष व्यय की योजनाओं से सम्बंधित कानूनों पर जनमत संग्रह करने की व्यवस्था भी कुछ कंट्रोलों में प्रचलित है।

^१ Lloyd has thus observed in this connection: "The sovereign power of the people is directly exercised in all the critical acts of the Government by the full assembly of the citizens forming the largest and the most conspicuous example of what Rousseau and certain other political philosophers regard as the only democracy" — Lloyd

आरम्भक

तीसरी विधि, जिसके द्वारा कंटो मे जनता प्रत्यक्ष लोकतंत्र सम्बन्धी अपने अधिकारों का प्रयोग करती है, आरम्भक (Initiative) है। वेबन जिनवा को छोड़कर, जहाँ वेबन संवैधानिक आरम्भक (Constitutional Initiative) की ही व्यवस्था है, अन्य सब कंटो मे संवैधानिक व व्यवस्थापन सम्बन्धी दोनों ही प्रकार के आरम्भक की व्यवस्था प्रचलित है। दोनों मे अंतर केवल इतना है कि संविधान सम्बन्धी आरम्भक के लिये अधिक व व्यवस्थापन सम्बन्धी आरम्भक के लिये कम लोगो के हस्ताक्षरों की आवश्यकता पड़ती है। उदाहरणार्थ बर्न मे संविधान सम्बन्धी आरम्भक की १५०० व व्यवस्थापन सम्बन्धी आरम्भक का १२०० मतदाता प्रस्तुत कर सकते हैं। किन्हीं-किन्हीं कंटो मे दोनों ही प्रकार के आरम्भकों के लिये बराबर मतदाताओं के हस्ताक्षरों की आवश्यकता पड़ती है। उदाहरणार्थ बाड प्रीबर्ग कंटो मे दोनों प्रकार के आरम्भकों के लिये ६००० मतदाताओं के हस्ताक्षरों की आवश्यकता पड़ती है।

प्रत्यक्ष लोकतन्त्रीय व्यवस्था का मूल्यांकन

स्विटजरलैंड मे जिस प्रकार के प्रत्यक्ष लोकतंत्र की व्यवस्था है, उसकी प्रशंसा भी की गई है तथा आलोचना भी की गई है। प्रशंसा व आलोचना दोनों ही सैद्धांतिक दृष्टि से भी की गई है और व्यावहारिक दृष्टि से भी। जत उसके मूल्यांकन मे प्रत्यक्ष लोकतंत्र के पक्ष व विपक्ष मे जो कुछ कहा जाता है, उसे देखते हुए यह देखने कि स्विटजरलैंड मे वस्तुस्थिति क्या है।

प्रत्यक्ष लोकतंत्र का पक्ष

सैद्धांतिक दृष्टि से प्रत्यक्ष लोकतंत्र के पक्ष मे जो कुछ कहा जाता है, उसका विवेचन हम निम्न प्रकार कर सकते हैं

१ प्रत्यक्ष लोकतंत्र की व्यवस्था मे जनमत संग्रह व आरम्भक की विधियों से लोग लोकतंत्र मे सक्रिय भाग लेने लगते हैं। लोकतंत्र के सुप्त भागीदार न रह कर, वे सरकार की भावना के सक्रिय नागरिक बन जाते हैं। प्रमुखता लोगो की आंतरिक शक्ति ही नहीं रहती, बरन् वह एक प्रयोगात्मक शक्ति बन जाती है तथा जनता का रूप एक तीसरे व्यवस्थापन सदन का हो जाता है।

२ प्रत्यक्ष लोकतंत्र का जो रूप होता है, उसके कारण सरकार जाना का ध्यान रखने वाली और उसके प्रति उत्तरदायी बनी रहती है। यह अपनी शक्ति का दुरुपयोग नहीं कर सकती क्योंकि वह जानती है कि उसके कार्यों पर जनता अपनी प्रतिक्रिया जनमत संग्रह द्वारा उसके प्रतिबुद्ध व्यक्त कर सकती है। यह भी जानती है कि यदि वह जनता की आवश्यकताओं के प्रति अन्यायपूर्ण रहेगी, तो जनता आरम्भक द्वारा उसे यह करने के लिये बाध्य करेगी, जो वह करना चाहती है। परिणाम यह होता है कि जनता व सरकार गंगा गंगा गंगा गंगा के निकट रहते हैं और इस प्रकार वास्तविक रूप मे ऐसी सरकार बनती है, जिस जनता की जनता के लिये तथा जनता के द्वारा बनी हुई सरकार का नाम है। जो-जो है

कहा है कि "प्रत्यक्ष लोकतन्त्र लोगों की इच्छा जानने का सबसे निश्चित ढंग तथा जनमत संग्रह राजनैतिक वातावरण का एक अत्यन्त अच्छा मापक है।"¹

३ प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की व्यवस्था लोगों को राजनैतिक शिक्षा प्रदान करने का उपयोगी कार्य करती है। इससे लोगों में सावजनिक विषयों के प्रति चेतन्यता तथा अपने प्रति आत्मविश्वास ही उत्पन्न नहीं होता, वरन् उनमें उत्तरदायित्व की भावना व देशभक्ति का भी आविर्भाव होता है। प्रत्यक्ष लोकतन्त्र वस्तुतः व्यक्ति को लोकतन्त्रात्मक जनता का सर्वोत्तम साधन है।

४ प्रत्यक्ष लोकतन्त्रीय व्यवस्था में वहाँ जो कानून बनते हैं, उन्हें वहाँ की जनता का नैतिक समर्थन प्राप्त होता है और इसलिए उन्हें जनता खुशी में मानती है।

५ प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की व्यवस्था से सरकार के कार्यों को लोकतन्त्रात्मक आधार ही नहीं मिलता, वरन् वह अत्यधिक उथल-पुथल भी नहीं हो सकती, क्योंकि जनता सरकार के प्रत्येक कानून व उसके प्रत्येक कार्य को व्यावहारिकता की दृष्टि से देखकर अपनी अस्वीकृति या स्वीकृति प्रदान करती है।

प्रत्यक्ष लोकतन्त्र का विपक्ष

सिद्धांत रूप से प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के विपक्ष में जो कुछ कहा जाता है, उसका विवेचन हम निम्न प्रकार कर सकते हैं।

१ प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की व्यवस्था से व्यवस्थापिका के सम्मान व उसकी उत्तरदायित्व की भावना को धक्का लगाता है। व्यवस्थापिका का स्थान गौण हो जाता है। वह प्रभुत्वशाली नहीं रहती। अतः एक ओर वह अपने को हानि समझती है, तो दूसरी ओर वह लापरवाह बनती है। जनमत संग्रह की तलवार मदा उसके ऊपर लटकती रहती है। अतः वह साहसपूर्वक अपना कार्य नहीं कर सकती। उसकी भावना यह रहती है कि लोग स्वयं ही, या आवश्यक होगा करण। जैसा श्री ड्यूब्स ने कहा है "यदि आप जनमत संग्रह का प्रयोग प्रारम्भ कर दें तो संसद केवल एक सलाहकार समिति हो जाती है। उसका उत्तरदायित्व समाप्त हो जाता है क्योंकि जब अंतिम निर्णय जनता करती है, तो वह स्वयं किसी भी बात का निश्चयात्मक निर्णय नहीं करती।"²

२ प्रत्यक्ष लोकतन्त्र जनता पर अत्यधिक निर्भर करता है और जनता अधिकांश कुछ कर नहीं सकती। शासन की समस्याएँ बड़ी पचीसी व तकनीकी होती हैं। साधारण

¹ Direct democracy is 'the surest means of discovering the wishes of the people and the referendum an excellent barometer of political atmosphere
—Bonjour

² 'If you introduce the referendum Parliament becomes merely a consultative committee. Its responsibility disappears because it no longer decides anything definitely, when the people pronounce judgment in the last instance
—Dubbbs

जनता उन्हें समझने व उन पर मत प्रकट करने की क्षमता नहीं रखती। अपनी नाममभी के कारण वह रुद्धिप्रिय भी होती है। अतः वह प्रगति के माग में बाधक सिद्ध होती है। यही कारण है कि व्यस्य के रूप में प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के विषय में यहाँ तक कहा जाता है कि उसका अर्थ नान के स्थान पर अज्ञान तथा उत्तरदायित्व के स्थान पर अनुत्तरदायित्व की महत्व देना है।

३ प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के विषय में एक अन्य आलोचना यह भी की जाती है कि उसमें शक्ति व दायित्व का सामञ्जस्य नहीं रहना। शासन सम्बन्धी निणयों का अंतिम रूप देने की शक्ति जनमत संग्रह की व्यवस्था के कारण साधारण जनता में निहित रहती है, जब कि शासन संचालन का दायित्व शासनतन्त्र का होता है। जनता का शक्ति प्राप्त होती है, पर उस पर कोई दायित्व नहीं होता, जबकि शासनतन्त्र पर दायित्व होता है और उसे अंतिम निणय की शक्ति प्राप्त नहीं होती। इस सम्बन्ध में जैमा एमस ने कहा है "यह शक्ति व दायित्व का सम्बन्ध विच्छेद कर देती है।"¹

४ प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के विषय में यह कहा जाना चलत है कि वह लोगो के हृदय की बात जानने का सर्वोच्च साधन है। जब किसी विषय पर लोगो का मत लिया जाता है तो अधिकांश तो प्रायः मत देने ही नहीं आते। जो आते हैं, वे भी अपने अधिकार का प्रयोग यहाँ लापरवाही से करते हैं। इसके अतिरिक्त जो भी बात मतदाताओं के समक्ष रखी जाती है उस पर उनका मत बेधन हा या ना मही हो सकता है। किसी प्रस्ताव के विषय में यदि आशिक रूप से सहमति अथवा असहमति की बात हो, तो उसकी अभिव्यक्ति के लिये उममें कोई गुंजाइश नहीं होती। इस प्रकार लोकतन्त्र के विषय में यह नहीं कहा जा सकता कि उसके द्वारा लोगो के हृदय की बात को सही रूप में जाना जा सकता है।

५ प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की आलोचना इस आधार पर भी की जाती है कि इसके प्रयोग में शक्ति, समय व धन की बड़ी हानि होती है।

वस्तुस्थिति

प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के पक्ष व विपक्ष के विषय में जो कुछ कहा जाता है उसके विवेचन के पश्चात् अब हम यह भली भाँति समझ सकते हैं कि स्विटजरलण्ड के प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की व्यवस्था की वस्तुस्थिति क्या है। वहाँ का अब तक का अनुभव यह बताता है कि वहाँ के प्रयोग में आलोचना की बातों के बजाय प्रशंसा की बातों को अधिक स्थान मिला है। वहाँ के प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के अनुभव से निम्न बातें स्पष्ट सिद्ध हो गई हैं

१ प्रत्यक्ष लोकतन्त्र का प्रयोग बिना अष्टाचार के किया जा सकता है। स्विटजरलण्ड के प्रत्यक्ष लोकतन्त्र में अनुचित दबाव, मतदाताओं को बहकावा, जानी

¹ It divorces power from responsibility

हस्ताक्षर कराना, मतपत्रों की खरीद आदि जहाँ १८८८ वां तो का प्रयोग नहीं किया जाता। अतः इस कारण उस हम अमेरिका में प्रचलित प्रत्यक्ष लोकतंत्र से उच्चकोटि का समझत हैं, क्योंकि अमेरिका के प्रत्यक्ष लोकतंत्र में इनमें से कुछ बातें खूब प्रचलित हैं।

२ जनसाधारण आवश्यक रूप में अविवेकी, आवेगपूर्ण अथवा समस्याओं के प्रति अज्ञानी नहीं होते। स्विटजरलैंड का लागू न सन् १८४८ से १९५० तक ५५ संविधान सम्बन्धी जनमत संग्रहों में भाग लिया, जिसमें से ३८ उद्दान स्वीकार किये। इसी समय के अनन्तर ३८ संविधान सम्बन्धी आरम्भक (Initiative) प्रस्तुत किये गये, जिनमें से ६ स्वीकार भी किये गये। ४६ व्यवस्थापन सम्बन्धी जनमत संग्रह (Legislative referendum) लिये गये, जिनमें से १७ पर जनता अपनी स्वीकृति प्रकट की। इससे यह स्पष्ट है कि उसके समक्ष प्रस्तुत समस्याओं के प्रति जनता विवेक व व्यावहारिकतापूर्ण रवैया अपनाने की क्षमता रखती है। उदाहरणार्थ, जनता यह समझती है कि संविधान जग मसले पर जनसाधारण द्वारा प्रस्तुत किये गये सन्निधियों की तुलना में सरकार की ओर से प्रस्तुत किये गये सन्निधियों अधिक उचित हो सकते हैं। यही कारण है कि सन् १८४८ से १९५० तक ४५ संवैधानिक सन्निधियों में जनता ने ३८ को स्वीकार किया, जबकि ३४ आरम्भकों में से केवल ६ ही सफल हुए। स्विटजरलैंड की जनता यदि अविवेकी होती तथा प्रत्यक्ष लोकतंत्र की व्यवस्था के द्वारा मिले हुये अपने अधिकार का प्रयोग आवेगपूर्ण ढंग से करती तो आरम्भकों के द्वारा जनता द्वारा प्रस्तुत प्रस्तावों की स्वीकृति अधिक तथा सरकार की ओर से जनमत संग्रह के लिये प्रस्तुत प्रस्तावों की स्वीकृति कम हुई होती। स्विटजरलैंड की जनता का दृष्टिकोण वस्तुतः व्यापक व उदार है और उसके समक्ष जो प्रस्ताव आते हैं, उन पर वह इस दृष्टि से विचार नहीं करती कि वे जनता द्वारा प्रस्तुत किये गये हैं या सरकार द्वारा प्रस्तुत किये गये हैं, बल्कि उन पर विवेक व उदारता से विचार करके अपना मत व्यक्त करती है। यही कारण है कि श्री के० सी० व्हेयर ने यह कहा है कि "स्विटजरलैंड का संविधान यदि अचल है, तो स्विटजरलैंड के लोग सजीले हैं।"¹

३ जनसाधारण आवश्यक रूप से अपने मत देने के अधिकार के प्रति सदा उदासीन नहीं होते, बल्कि वे अपने मतदान सम्बन्धी अधिकार का प्रयोग पर्याप्त विवेकपूर्ण ढंग से तथा समस्या के महत्व के अनुसार करते हैं। उदाहरणार्थ सन् १९५० से १९६० तक के समय में ५०४ प्रतिशत मतदाताओं ने मतदान में भाग लिया। पर स्त्रियों को मतदान का अधिकार मिलाना चाहिये इस समस्या के प्रति जनता ने अत्यंत जागरूकता का परिचय दिया तथा इससे सम्बन्धित संवैधानिक जनमत संग्रह पर ६६७

¹ If the Swiss constitution is rigid the Swiss people are flexible
—K C Wheare

प्रतिशत मतदान हुआ । जिस बात का जनता नहीं चाहती उससे सम्बन्धित जनमत सग्रह की वह परवाह नहीं करती, यह बात भी स्विटजरलैंड में व्यवसाय का नियंत्रित करने के उद्देश्य से प्रस्तुत किया गया प्रस्ताव पर हुये मतदान से स्पष्ट हो गया, क्योंकि उक्त जनमतसग्रह में मतदान केवल ३७ ६ प्रतिशत रहा ।^१ इस प्रकार यह स्पष्ट है कि स्विटजरलैंड के प्रसंग में यह धारणा बनाया जाना गलत है कि जनता प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के अपने अधिकार के प्रति प्रायः उदासीन रहती है । इसके विपरीत वह मनदान सम्मेली अपने अधिकार का प्रयोग विवेकपूर्ण ढंग से करती है तथा प्रस्तुत समस्या के महत्व के उसके गुण-दोषों के अनुसार मतदान में भाग लेती है ।

स्विटजरलैंड की जनता ने प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की व्यवस्था के अतः प्राप्त अपने अधिकार के प्रयोग में न तो अत्यन्त रुढ़िवादिता दिखाई है और न अत्यन्त उग्रवादिता दिखाई है । प्रत्येक व्यक्ति को वाय मितान का अधिकार है, इससे सम्बन्धित आरम्भिक का सन् १६२२ में ८७ प्रतिशत बहुमत से अस्वीकार कर दिया था, क्योंकि उसे वह अति उग्रवादी परिवर्तन समझती थी । इसी प्रकार सन् १६३५ में सरकार को अत्यधिक शक्ति दिये जाने के प्रस्ताव को १५ कंटनों में ७० प्रतिशत बहुमत से अस्वीकार कर दिया गया था, क्योंकि जनता उसे अलोकतन्त्रात्मक समझती थी । स्विटजरलैंड की जनता वस्तुतः बीच के रास्ते पर चलती आई है तथा देश की स्थाई प्रगति के मार्ग की ओर ले जाने में सफल रही है । इस सम्बन्ध में किसी विधायक ने जो कुछ जनमत सग्रह के विषय में कहा है, वह एक प्रकार से वहाँ की जनता के विषय में भी सत्य है । उन्होंने कहा है कि 'जनमत सग्रह से वह थोड़ी बहुत भलाई भले ही एक गई हो, जिसे हम करना चाहते हैं, पर चेतावनी के रूप में हमारे सामने बना रहने के कारण उससे बहुत कुछ बुराई रुकी भी है । कभी कभी पीछे हटने की सम्भावना के होते हुए भी उससे लोकतन्त्र की प्रगति रुकी नहीं बरन् उससे उन्नति स्वयं स्थाई बन गई है ।'^२

प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की सफलता के कारण

स्विटजरलैंड के प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के प्रसंग में यह प्रश्न उठना स्वाभाविक है कि अन्य देशों की अपक्षा स्विटजरलैंड में प्रत्यक्ष लोकतन्त्र का प्रयोग इतना अधिक सफल क्यों हुआ है । जैसा पहले कहा जा चुका है प्रत्यक्ष लोकतन्त्र का प्रयोग अमेरिका में भी कई रूपों में किया जाता है । पर वहाँ के प्रत्यक्ष लोकतन्त्र का प्रयोग उन दोषों से साधारणतः मुक्त नहीं है, जो दोष प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के साधारणतः बताया जाते हैं ।

^१ See Coddings, *Federal Government of Switzerland*, p. 65

^२ 'The referendum prevented what little good that we wish to do but simply by standing as a warning before us averted much evil. In spite of possible backward movements it did not condemn democracy to a halt but has given steadiness to progress itself

—A Swiss Legislator

स्विटजरलण्ड में प्रत्यक्ष लोकतन्त्र इतना अधिक गहरा हुआ है, इतना सम्पन्न कुछ कारण हैं, जिसका विवेचन हम निम्न विषयों में कर सक्ते हैं।

तटस्थता की नीति

यहाँ के अत्यन्त लोकतन्त्र का सफलता का मुख्य पहला कारण स्विटजरलण्ड की तटस्थता है। स्विटजरलण्ड एक भूमा देश है, जो सदा रूप से तटस्थ नीति पर चलता है। परिणामस्वरूप वहाँ की नीति में गापीयता का बरतन की आवश्यकता नहीं होती तथा किन्हीं नीति जमी बस्तु की भी मजबूत जनमत का समर्थन सरलता से रखा जा सकता है। तटस्थता की विदेश नीति का स्थान पर यदि वहाँ की नीति अन्य देशों से गठन घन करनी होती, तो अवश्य ही सरकार को कुछ न कुछ गापीयता बरतनी पड़ती और मजबूतता की जनता के समर्थन जनमत संग्रह में लिये नहीं रखा जा सकता था। देश की नीति तटस्थता की हानि के कारण ही वहाँ प्रत्यक्ष लोकतन्त्र का प्रयोग का इतनी सफलता मिली है।

विषय जनता का चरित्र

दूसरी बात, जिसके कारण वहाँ प्रत्यक्ष लोकतन्त्र का इतनी सफलता मिली है वहाँ के लोगो की वृत्ति का उनका चरित्र है। स्विटजरलण्ड के लोगो का विषय यह प्रसिद्ध है कि ये लोग सीधे सादे फिर भी पढ़े लिखे चतुर होत हैं। वे न तो अत्यन्त रुढ़िवादी होते हैं जो प्रत्यक्ष प्रभार की प्रगति का विरोध कर और न अत्यन्त उग्रवादी होते हैं, जो प्रगति के नाम पर राजनैतिक उथल-पुथल कर डालें। उनकी वृत्ति दीर्घ के भाग पर चलने की ही है। इसलिये प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की व्यवस्था के अन्तर्गत प्राप्त अपने अधिकारों को वे अत्यन्त विवेकपूर्ण ढंग से प्रयोग में लाते हैं तथा अत्यन्त उग्र बन कर शासन के किसी काय में रूकावट नहीं डालते। जैसा डाक्टर मजूमदार ने कहा है "सविधान सम्बन्धी किसी ऊपरी समझौते से बदकर स्विटजरलण्ड के लोगो की सम्भावना स्विटजरलण्ड के लोकतन्त्र की सफलता का अंतिम कारण है। स्विटजरलण्ड की व्यवस्था उन लोगो के लिये व्यावहारिक सिद्ध नहीं हो सकती, जो शासन सम्बन्धी सिद्धांत व नीति के विषय में अति उग्रवादी विचार रखते हैं।"

देश के आकार की लघुता

स्विटजरलण्ड के प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की सफलता का एक अन्य कारण देश के आकार की लघुता है। जसा पहले कहा जा चुका है, स्विटजरलण्ड एक अत्यन्त छोटा देश है, जो और भी छोटे छोटे क़तनों में विभक्त है। परिणामस्वरूप वहाँ यह सरलता से सम्भव है कि वहाँ के लोग प्रत्यक्ष रूप से शासन काय में भाग ले सकते हैं तथा लोकसभाओं, आरम्भिक तथा जनमत संग्रह के माध्यम से प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के अपने अधिकारों का प्रयोग कर सकते हैं। यदि स्विटजरलण्ड का आकार अमेरिका, भारत, रूस आदि की तरह विंगल होता, तो वहाँ प्रत्यक्ष लोकतन्त्र का इतनी सफलता न मिली होती।

SELECT READINGS

Banjam	Real Democracy in Operation
Bryce	Modern Democracies
Coddings	<i>The Federal Government of Switzerland</i>
Rappard	American Political Science Review 1924 The Initiative and Referendum
	Political Science Quarterly June 1925 Democracy Vs Demogogy The Swiss Referendum and Confiscatory Taxation
Zurcher	The Political System of Switzerland

खण्ड ४

सोवियत रूस



रूस के संविधान का विकास व उसका स्वरूप

‘समाजवाद के सिद्धांत सोवियत समाजवादी गणतंत्र संघ के मुख्य आधार हैं ।’
—स्टालिन

इंग्लण्ड के संविधान का महत्व यदि राजनतिक लोकतंत्र के अग्रणी संविधान के रूप में है तो सोवियत रूस के संविधान का महत्व समाजवादी लोकतंत्र के अग्रणी संविधान के रूप में है। सोवियत रूस का संविधान वस्तुतः सत्रम पहला संविधान है, जिनमें समाजवादी लोकतंत्र की स्थापना संसार में की। जैसा प्रायः सभी संविधानों के विषय में होता है, रूस के संविधान का वर्तमान स्वरूप स्थापक नहीं बन गया है, बल्कि वह एक उस विकास का परिणाम है जिसकी एक लम्बी पृष्ठभूमि है। प्रस्तुत अध्याय में हम संविधान संघ के संविधान के विकासक्रम का विवरण करने हुए देखेंगे कि उसके वर्तमान स्वरूप की क्या विशेषताएँ हैं।

रूस के संविधान की पृष्ठभूमि व उसका विकास

रूस का सबसे पहला संविधान सन् १६१७ की क्रांति के बाद सन् १६१८ में बना। पर सन् १६१७ की क्रांति व उसके फलस्वरूप १६१८ के संविधान का निर्माण जिस पृष्ठभूमि में हुआ, उसका तथा उन परिस्थितियों का अध्ययन भी अत्यंत आवश्यक है, जिनमें सन् १६२८ तथा १६३६ के संविधानों का निर्माण हुआ।

निरंकुशता की परम्परा

सन् १६१७ की क्रांति के बहुत पहले से ही रूस में निरंकुश राज्य की परम्परा चली आ रही थी। जार राजाओं की निरंकुश शक्ति उस सामाजिक आधार पर निर्भर थी, जिसका रूप सामंतिक था। सम्पूर्ण देश की भूमि का स्वामित्व केवल लगभग एक लाख सामंतों के हाथ में था, जिस पर करोड़ों लोग केवल दासों के रूप में काम करते थे। देश के सामाजिक व राजनतिक जीवन में सामंत लोगों का पूरा अधिकार था तथा अधिकांश जनता अत्याचारा से दबे हुए दासों का ही जीवन बिताती थी। सामंतों की सहायता से जार राजा रूस की सम्पूर्ण जनता पर जब लगातार अत्याचार करते रहे, तो एक समय वह आया जब कि उस क्रांति की पृष्ठभूमि बनी, जो सन् १६१७ में हुई तथा जिसके परिणामस्वरूप रूस में संवैधानिक शासन का श्रीगणेश हुआ।

प्रतिरोध व सुधार

अत्याचार जब लगातार होते हैं, तो उनका विरोध भी स्वभावतः होता ही है। इस प्रकार होने वाले प्रतिरोध को एक जोर अत्याचारी और अत्याचार करके दबाने का प्रयत्न करते हैं, तो दूसरी ओर वे स्थिति में कुछ सुधार करके उस प्रतिरोध को शांत करने का भी प्रयत्न करते हैं।

पीटर व क्येडीन द्वितीय का शासनकाल—सन् १८१७ की तारीख से पहले ऐसा कई बार हुआ। १७वीं शताब्दी में क्येडीन द्वितीय ने इस बात का प्रयत्न किया कि देश में पश्चिम की नई सभ्यता का प्रचार हो। पर चूंकि उनका यह प्रयत्न केवल उन्हीं लोगों तक सीमित था, जो उच्च वर्ग के थे, अतः क्येडीन द्वितीय के समय में किसानों का विद्रोह हुआ, जिसका परिणामस्वरूप उस प्रयत्न का अंत हो गया।

अलक्जेंडर प्रथम व द्वितीय का शासनकाल—जार्ज अलक्जेंडर प्रथम (१८०१-२५) ने भी किसी हद तक शासन में उन तरीकों का समावेश करने का प्रयत्न किया जिन्हें उदारता का प्रतीक कहा जा सकता है। पर वे भी स्याईं न हो सके। अलक्जेंडर द्वितीय (१८५६-८१) ने भी कुछ सुधार ऐसे किये जिनका रूप वास्तव में उदार था। सन् १८६१ में उसने दासता (Serfdom) को समाप्त किया। सन् १८६४ में उसने जिलों व ग्रामों में प्रतिनिधि सभाओं की स्थापना की तथा 'याय प्रणाली' में कुछ महत्वपूर्ण सुधार किये। पर शासन सम्बन्धी उदार सुधारों की आगामी अलक्जेंडर के वध के साथ सन् १८८१ में समाप्त हो गई।

अलक्जेंडर तृतीय व निकोलस द्वितीय का शासन काल—अलक्जेंडर द्वितीय के वध के बाद सन् १८९४ तक अलक्जेंडर तृतीय का शासन रहा तथा उसके बाद निकोलस द्वितीय ने सन् १९१७ तक राज्य किया। इन दोनों ही शासकों का शासनकाल में निरंकुशता चरम सीमा तक पहुँच गई। उन्होंने अपने निदयी शासन का एक बंठोर जाल बिछा रखा था, जिसमें अष्ट वर्गकारीतंत्र व गुप्तचर सम्मिलित थे। शासन व अत्याचारों के विरुद्ध जो कोई भी सर उठाता था, उसे निंदयतापूर्वक कुचल दिया जाता था। साधारण लोगों को किसी प्रकार की स्वतंत्रता प्राप्त नहीं थी तथा गिरफ्तारियों, बंटे, देश निर्वासन तथा कमी आदि का बोलबाला था। निरालम द्वितीय की यह सुनी धारणा थी कि 'असिद्ध रूप के सम्राट का सर्वोच्च निरंकुश शक्ति प्राप्त है तथा उसकी आगामी पालन का विधान स्वयं ईश्वर का किया हुआ है।'^१

^१ 'The Supreme autocratic power belongs to the All Russian Emperor and obedience to his authority is ordained by God himself' —Nicholas II

संवैधानिकता की ओर

रूस की पहली व्यवस्थापिका—अत्याचार जितना अधिक होता है, उतना ही अधिक अत्याचार सहन करने वाले लोगों में उसके प्रति रोष भी होता है। निकोलस द्वितीय के समय में सन् १९०५ में, इसी कारण विद्रोह हुआ, जिसके परिणामस्वरूप निकोलस को एक द्विसदनीय व्यवस्थापिका की स्थापना करने के लिये बाध्य होना पड़ा। उससे पहले रूस में कोई व्यवस्थापिका सम्स्था नहीं थी। पीटर महान के समय से केवल एक सीनेट होती थी, जो केवल 'याय' काय करती थी। निकोलस द्वितीय ने व्यवस्थापिका की स्थापना चूँकि बाध्य होकर की थी अतः उसने उसकी व्यवस्था ऐसी की कि उसकी इच्छा के विरुद्ध कोई कानून पारित न हो पाये। व्यवस्थापिका के ऊपरी सदन, जिसे राज्य परिषद (Council of State) कहा जाता था, का निर्माण आधे निर्वाचित तथा आधे नियुक्त सदस्यों की व्यवस्था करके किया गया, जिसमें अपने प्रगतिशील तत्वों का प्राधान्य न हो सके। इस प्रकार से निर्मित सदन को नीचे के सदन के समानपदी बनाने की व्यवस्था भी की गई, जिसने उस सदन द्वारा प्रस्तुत प्रगतिशील प्रस्तावों के व्यवस्थापन पर यह सत्ता रोक लगा सके। नीचे के सदन, जिसे ड्यूमा कहा जाता था, के निर्वाचन की व्यवस्था भी ऐसी की गई कि उसमें प्रतिनिध्यावादी तत्वों का हो प्राधान्य रहे। इस सब व्यवस्था से भी जिस ड्यूमा का निर्माण हुआ, वह जार के मतानुसार अत्यंत प्रगतिशील थी। अतः उसकी पहली बैठक के १० दिन बाद ही उसने उस भंग कर दिया। दूसरी ड्यूमा का निर्माण हुआ, पर उसका भी वही हाल हुआ, जो पहले का हुआ। तीसरी ड्यूमा लगभग ५ वर्ष तक बना रहा क्योंकि उसका निर्वाचन ऐसा हुआ कि उसमें रूढ़िवादी तत्वों का ही प्राधान्य था। इस प्रकार निकोलस के समय में जिस व्यवस्थापिका की स्थापना हुई, वह किसी भी प्रकार जार की इच्छा के विरुद्ध उससे कुछ भी कर सकने में सफल न हो सकी तथा जार अपनी मनमानी करता रहा।

साम्यवादी क्रान्ति की ओर

निकोलस द्वितीय तो स्वयं अविवेकी व अत्याचारी था ही, अपने शासनकाल के अन्तिम दिनों में वह रैस्पुटिन (Rasputin) नामक एक दुष्ट के प्रभाव में और आ गया और उसके कारण उसे और भी अधिक अलोकप्रिय बनना पड़ा। यह व्यक्ति गांधी परिवार में ईश्वर की विभूति के रूप में पूजा जाता था। अतः उसके प्रभाव में आकर निकोलस ने आरंभ भी ऐसी मूर्खतायें की, जिनके कारण जनता उसके शासन के विरुद्ध होती गई। निकोलस की रानी ज़ारिना (Tzarina) भी निकोलस की तरह ही जिद्दी व अविवेकी थी तथा उसने भी निकोलस को अत्याचारी बनने की ओर ही प्रवृत्त किया। संविधान सम्बन्धी जो मुद्धार निकोलस के शासन-काल में हुए थे, वे व्यर्थ मिट्टी ही हो चुके थे। अतः जनता के समग्र शासन के विरुद्ध घड़ियत्र करने के अतिरिक्त और कोई चारा नहीं रह गया था। सन् १९१४ के प्रथम विश्व युद्ध में

रुस को जा बराबर हार खाती पड़ी थी, उसमें रुस के तत्कालीन शासन की अवमण्यता पूरी तरह से सिद्ध हो चुकी थी।

१९१७ की फरवरी माच क्रांति व जारशाही का अन्त—परिणामस्वरूप सन् १९१६ में दुष्ट रैस्पुतिन (Resputin) की हत्या कर दी गई, जिससे शासन उस दुष्ट के चंगुन से मुक्त हो सकना। पर उसकी हत्या से निकोलस व रानी और विगडे तथा स्थिति में कोई सुधार न हुआ। युद्ध का विभीषिका से देश की दशा लगातार गिरावटी जा रही थी। अन्त शासन की आर से किसी उद्धार की सम्भावना न दिस कर ह्यूमा ने पग उठाया। जार को राज्य छोड़कर चन जाने की आज्ञा दी गई तथा ल्वोव (Lvov) के तत्वरूप में एक अस्थाई सरकार का निर्माण किया गया। जार न राज्य छोड़ दिया। अस्थाई सरकार की ओर से कई सुधारों की घोषणा की गई। उसकी ओर से यह घोषणा की गई कि युद्ध तब तक बन्द नहीं किया जायगा, जब तक रुस की विजय न हो जाय। अस्थाई सरकार का उद्देश्य यह भी था कि रुस में समदीय प्रकार के लोकतन्त्र की स्थापना की जाय। पर इन सब वायित्तों का पूरा करन की मामूय उस अस्थाई सरकार में नहीं थी। इसी समय अप्रैल १९१७ में लेनिन न समाजवादी क्रांति का नारा लगाया। अस्थाई सरकार को उद्घाटन अमाय घोषित किया तथा इस बात की माग की कि सनिका को शांति मिले किसानों को खेती की भूमि मिले, श्रमिकों को कारखाने प्राप्त हो तथा सब शक्ति संचायतो में निहित हो। लेनिन के नारे पर क्रांति का श्रीगणेश हो गया। उन्ह कुछ दिनों के लिय रुस छोड़ कर बाहर जाता पड़ा, पर क्रांति चलती ही रही। किसानों ने जबरदस्ती भूमि पर अधिकार जमाया, श्रमिकों ने कारखानों पर कब्जा किया तथा सनिकों न बड़ी सख्या में सेना छोड़ दी। करेसकी (Karensky) नाम के एक मन्नेविक (Menshevik) नेता ने शासन का नियंत्रण अपने हाथ में लिया। पर वे भी जन आंदोलन को संभालन में सफल न हो सके।

अक्टूबर १९१७ की साम्यवादी क्रांति

सितम्बर सन् १९१७ में लेनिन रुस लौटे। आत ही उद्घाटन क्रांति का नारा लगाया। अस्थाई सरकार का पतन तुरन्त हो गया तथा शासन की बागडोर लेनिन व उसके बोल्शेविक (Bolshevik) दल के हाथों में आ गई। अस्थाई सरकार ने समदीय शासन का सविधान बनाने के लिये जिस सविधान निर्मात्री मन्षा (Constituent Assembly) की स्थापना की थी उसे लेनिन न भंग कर दिया क्योंकि क्रांतिकारी अधिनायकतन्त्र (Revolutionary Dictatorship) की स्थापना के लिय वे ऐसा करना आवश्यक समझते थे। इस प्रकार इस अक्टूबर १९१७ की क्रांति के परिणामस्वरूप रुस में सर्वप्रथम सर्वहारावर्ग के अधिनायकतन्त्र (Dictatorship of the Proletariat) की स्थापना हुई।

सन् १९१८ का सविधान

स्थापना के बाद सर्वहारावर्ग के अधिनायकतन्त्र ने एक ओर उन शक्तियों के

अधिनायकत्व की विरोधी थी, तथा दूसरी ओर देश समाप्त करने का वाय किया, जलिय समाजवादी सविधान का निर्माण किया। भीषण म स्थायित्व की म्यति लान के रो के सघय के होते हुए भी अखिल हसी सावियतो गृह युद्ध व शान्ति विराधी सत्ति राजवादी सघीय सोवियत गणराज्य (Russian की पाँचवी काग्रस न रसा स Socialist Federative Soviet Republic) के सविधान का स्वीकार किया तथा उसी घोषणा १० जुलाई गन् १९२८ को हुई। इस सविधान व द्वारा जिस शासन प्रणाली की स्थापना हु उसमे सम्मिलित हाने वाली राष्ट्रीय इकाइया का प्रणामन व रूप सघीय था तथा उसमे स्वशासित इकाइया का स्थान प्रदान किया गया था। फिर भी इस सघ का स्वरूप अत्यन्त केन्द्रीकृत था। सघ की विविध इकाइया का सघ की व्यवस्थापिका म का प्रतनिधित्व नही दिया गया था। उनके हितों की देखभाल राष्ट्रा की एक पचायत (Soviet of Nationalities) करती थी, जिम राष्टो के उन सचिवालय (Commisariat of Nationalities) के अधीन काम करना पड़ता था जो लाय प्रव धक परि (Council of People's Commissars) का विभाग मान था।

विभाग माना था।
इस प्रकार इस सविधान के अंतर्गत नवीन राजनतिक व्यवस्था का आधार विरिध सारियता का माना गया था। शानन के म्चालन के लिय सावियतो की एक काग्रम (Congress of Soviets) तथा एक केद्रीय कायपालक ममिति (Central Executive Committee) का स्थापना की गई थी, जिनम सम्मिलित रूप म् कायपालन सम्बधी, प्रशासन सम्बधी तथा पाय व्यवस्थापन सम्बधी, वित्त सम्बधी, न्त की गई थी। प्रशासन का काय करना के निम्न सम्मधी सभी प्रकार की गति निम्न ncil of People's Commissars) का स्थापना एक लाख प्रबन्धक समिति (Council of People's Commissars) की समिति (Central Executive Committee) की गई थी जिस केद्रीय कायपालि म्। इस सविधान की मुख्य विषयानों दो थी और के आदेश के अंतर्गत काय करना था के लिय निर्वाचन की व्यवस्था प्रान्त म्धी स्टे वह यह थी कि उच्चतर सोवियता म्धी प्रायता नही दी गई थी। थी तथा शक्ति के पथवरण का कोई

[illegible]

चच के अधिष्ठाताओं व उन व्यक्तियों को भी मताधिकार में वचित कर दिया गया, जिन्हें किसी अभियोग में सजा मिल चुकी थी।

इस प्रकार जमा हमने उपयुक्त में देखा सन् १९१८ का सविधान एक ऐसा सविधान था, जो एक अधिनायकतंत्र अथवा पुलिस राज्य का सविधान था। पर बोल्शेविक दल के सभी नेताओं ने इस प्रकार के सविधान को इस आधार पर खारिज किया कि समाजवाद का विरोध करने वाले तत्वों को समाप्त करने के लिये सब हारादल के अधिनायकतंत्र की स्थापना ही आवश्यक है।

सन् १९२४ का सविधान

सन् १९१८ के सविधान के अनुसार रूस का शासन छ वर्ष चला। इस समय में रूस के प्रशासन ने उन तत्वों का डटकर मुकाबिला किया, जो नई व्यवस्था के गन्तव्य थे। धीरे धीरे नवीन व्यवस्था की जड़ें मजबूत होती गई तथा इस बात का भय समाप्त हो गया कि पुरानी व्यवस्था के समर्थक फिर उठा सकें। इस बीच में ट्रांस काकेशिया (Transcaucasia), बाइलोरूस (Byelo Russia) तथा यूक्रेन (Ukraine) के तीन नये गणतंत्र भी सोवियत संघ में सम्मिलित हो गये थे। अतः सन् १९२४ में एक नया सविधान बनाया गया, जिसके द्वारा अधिनायकतंत्र के य धर्मों को कुछ ढीला किया गया तथा ऐसी बातों का समावेश किया गया जो रूस की व्यवस्था को लोकतन्त्रात्मकता की ओर ले जा सकें।

नवीन सविधान के द्वारा रूसी समाजवादी सोवियत गणराज्य (Russian Socialist Federative Soviet Republic) तथा नये तीन गणतंत्रों के एक संघ की स्थापना की गई जिसका नाम सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ (Union of Soviet Socialist Republics) रखा गया। इस संघ का निर्माण निर्माणक इकाइयों की स्वच्छा से हुआ तथा उन्हें संघ से अलग हटाने का अधिकार भी दिया गया। यह सब हात हुए भी संघ का जो रूप बना, उसमें केन्द्रीयकरण अत्यधिक था। संघ की व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्ति एक अखिल संघीय सोवियत कांग्रेस (All Union Congress of Soviets) में निहित की गई, जो सब सावियता व ऊपर थी तथा जिसका निर्माण अप्रत्यक्ष निर्वाचन के द्वारा होता था। उस दौरान, जब कांग्रेस का मंत्र न हा रहा हो कांग्रेस की शक्ति का प्रयोग अखिल संघीय केन्द्रीय कार्यपालिका समिति (All Union Central Executive Committee) के द्वारा किया जाता था। लोक प्रबंधक परिषद (Council of People's Commissars) में प्रशासन सम्बन्धी शक्ति निहित की गई थी तथा वह केन्द्रीय कार्यपालिका समिति (Central Executive Committee) व उसके प्रेसीडियम (Presidium) के प्रति उत्तरदायी थी। इस सविधान द्वारा अधिनायकतंत्र के बंधन कुछ ढीले करने का प्रयत्न अवश्य किया गया था, पर उसका उद्देश्य फिर भी "सबहारावग के अधिनायकतंत्र को बनाय रखना था, जिसमें बोजुआ वर्ग को दबाया जा सके, मनुष्य के द्वारा मनुष्य का शासन

समाप्त किया जा सके तथा ऐसे साम्यवादी समाज की स्थापना की जा सके, जिसमें न बगभेद रहे और न राज्य की शक्ति।¹ यही कारण था कि इस संविधान में अनक ऐसी व्यवस्थाएँ बनीं रहने दी गई थी, जिससे उसका रूप अलावतामित्र ही बना रहा था। उदाहरणार्थ मताधिकार अब भी पहले की तरह ही अत्यंत सीमित रखा गया था। निर्वाचन अब भी अप्रत्यक्ष तथा हाथ उठाकर ही किये जाने की व्यवस्था रखी गई थी। नगरीय क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व अधिक व देहाती क्षेत्रों को कम दिया गया था। नगरीय क्षेत्रों में २५००० मतदाताओं पर व देहाती क्षेत्रों में १२५००० मतदाताओं पर एक प्रतिनिधि (Deputy) चुन जाने की व्यवस्था की गई थी, क्योंकि इस प्रकार की व्यवस्था द्वारा ही साम्यवादी दस सर्वोत्तम रह सकता था।

सन् १९३६ के संविधान का निर्माण

सन् १९२४ के संविधान में अन्तर्गत रूस का शासन लगभग १२ वर्ष बना। इस बीच में पंचवर्षीय योजनाओं द्वारा रूस में चहुँमुखी उन्नति की तथा समाज को समाजवादी बनाने के लिये कार्य किया। सन् १९३५ तक रूस में नेतागण यह दावा करने लगे कि रूस की अर्थ-व्यवस्था पूरी तरह से समाजवादी हो चुकी है और अब कोई वर्ग भेद शेष नहीं रह गया है। परिणामस्वरूप उन्होंने यह भी अनुभव किया कि देश के संविधान को परिस्थितियों के अनुकूल बनाया जाने के लिये उसमें परिवर्तन किया जाना आवश्यक था। अतः ७ फरवरी सन् १९३५ का केन्द्रीय कार्यपालिका समिति (Central Executive Committee) ने स्वीकृत की अध्यक्षता में ३१ सदस्यों के एक संविधान आयोग के गठन की घोषणा की, जिसका कार्य नवीन परिस्थितियों के अनुसार देश का संविधान बनाना था। आयोग ने संविधान का प्रारूप बनाया, जिसे केन्द्रीय कार्यपालिका समिति (Central Executive Committee) की प्रेसीडियम (Presidium) द्वारा स्वीकार किया गया। उसके बाद उस इसलिये प्रकाशित कर दिया गया कि उसके विषय में जनमत जाना जा सके। संविधान के प्रारूप पर लगभग ५२७००० सभाओं में विचार किया गया, जिसमें लगभग ३३ करोड़ लोगों ने भाग लिया। प्रारूप में लगभग १४४००० संशोधन करने के प्रस्ताव आये और उनमें ४३ संशोधन स्वीकृत भी किये गये। अतः ५ दिसम्बर सन् १९३६ के अखिल संघीय सोवियत कांग्रेस (All Union Congress of Soviets) ने इस संविधान को सब सम्मति से स्वीकार किया, जिसे सन् १९३६ का स्तालिन का संविधान कहा जाता है। वनन के बाद से अब तक इस संविधान में अनेक संशोधन किये जा

¹ The aim of this constitution was to guarantee "the dictatorship of the proletariat for the purpose of suppressing the bourgeoisie of abolishing exploitation of man by man and of bringing about communism under which there will be neither distinction into classes nor state power

चुके हैं, पर उन मशीनों के होने पर भी उसकी भावना में कोई मूल परिवर्तन नहीं हुआ है। इस सविधान की मुख्य विशेषताओं का अर्थ यह हम आगे की पंक्तियाँ में करेंगे, फिर भी यहाँ इतना समझ लेना ही पर्याप्त होगा कि इसमें उन तत्वों का समावेश और अधिक किया गया है, जिनसे सविधान का रूप लोकतंत्रीय हो सके। रूस का सविधान पूर्णतः लोकतंत्रीय है या अधिनायकतंत्रीय, इस विषय में रूस के बाह्य में विचारकों का कोई भी मत हो रूस के नेताओं का विचार है कि वह मनुष्य जाति के उद्धार का साधन है। स्टालिन ने स्वयं कहा है कि “पूँजीवादी देशों के लोगों के लिये सोवियत समाजवादी गणराज्य मध्य के सविधान का महत्व किमी वायकम मात्र जैसा होगा, पर सोवियत समाजवादी गणराज्य सब के लोगों के लिये वह उस विषय के सार का प्रतीक है, जो मनुष्य जाति के उद्धार के सपने में उद्योग प्राप्त हो है।”¹

रूस के वर्तमान सविधान की विशेषताएँ

रूस के सविधान के विषय में विचारकों के मत भिन्न भिन्न हैं। एक ओर उसके विषय में यह भी कहा गया है कि वह सच्चे लोकतन्त्र का प्रतीक है जिसमें व्यक्ति को वास्तविक स्वतन्त्रता प्राप्त है, तो दूसरी ओर यह भी कहा गया है कि वह निरक्षर शासन का सबसे अच्छा उदाहरण है² जिसमें व्यक्ति की स्वतन्त्रता का धात करना ही व्यर्थ है। मतों की इतनी विपरीतता में यह देखने के लिये कि वस्तुस्थिति क्या है, हम सविधान की उन विशेषताओं को देखना होगा, जिनके देखने से उसका स्वरूप स्पष्ट हो सके। रूस के सविधान की मुख्य विशेषताओं का अध्ययन हम निम्न शीर्षकों में कर सकते हैं

आलेख की दृष्टि से

रूस के सविधान पर यदि हम आलेख (document) के रूप में विचार करें, तो उसकी दो विशेषताएँ हमारे समक्ष स्पष्ट हो जाती हैं।

लिखित सविधान—आलेख के रूप में रूस के सविधान की पहली विशेषता यह है कि वह एक लिखित सविधान है। लिखित सविधान साधारणतः वह सविधान होता है, जिसका अधिकांश भाग लिखित संवैधानिक कानूनों के रूप में हो। रूस का सविधान इस दृष्टि में लिखित सविधानों की श्रेणी में आता है और इस दृष्टि से वह अमेरिका, ब्रिटिश संसद व भारत के सविधानों में मिलता है। रूस के सविधान की इस विशेषता

¹ While for the peoples of capitalist countries the constitution of Union of Socialist Soviet Russia will have the significance of a programme of action it is a sign for the people of Union of Socialist Soviet Russia of the summary of their victories in the struggle for the emancipation of the mankind —Stalin

² See Adams and others *Foreign Governments and Their Backgrounds* p 766

के प्रसंग में यह बात भी ध्यान रखने की है कि लिखित होने हुए भी यह संविधान भारतीय संविधान की तरह एक लम्बा संविधान नहीं है। यह संविधान एक छोटा संविधान है जिसमें १३ अध्याय (Chapters), १४६ धाराएँ (Articles) तथा २ परिशिष्ट (Appendices) हैं।

अचल संविधान—आलेख के रूप में रूस के संविधान की दूसरी विशेषता यह है कि वह एक अचल (Rigid) संविधान है। अचल संविधान साधारणतः वह संविधान होता है, जिसमें संविधान के संशोधनों से सम्बंधित कानूनों व पारित होने के लिये साधारण कानूनों के पारित होने की विधि से भिन्न विधि की व्यवस्था होती है। इस दृष्टि से रूस का संविधान अचल संविधान है क्योंकि संविधान के संशोधन में सम्बंधित कानूनों के पारित होने के लिये यह आवश्यक है कि सर्वोच्च सोवियत (Supreme Soviet) के दोनों सदन का ३ बहुमत उन्हें स्वीकार करे।

पर रूस के संविधान की अचलता मुख्य रूप से विशेषता व विषय में यह स्मरणीय है कि उसकी अचलता उतनी कठोर नहीं है, जितनी कठोर वह अन्य अन्य संघों में है। संशोधनों का प्रस्तुतीकरण (Initiation) व उसके पारित होने की विधियों पर विचार करने से यह बात पूर्णतः स्पष्ट हो जायेगी।

जहाँ तक संशोधन के प्रस्तुतीकरण का प्रश्न है, रूस में संशोधन सम्बंधी प्रस्ताव व्यवस्थापिका के किसी भी सदन में प्रस्तुत किया जा सकता है। इसके अतिरिक्त उसके लिये यह भी आवश्यक नहीं है कि वह सदन के किसी निश्चित बहुमत के द्वारा प्रस्तुत किया जाय। इसके अतिरिक्त संशोधन को प्रस्तावित करने के विषय में संघ की इकाइयों का कोई अधिकार नहीं है। इस सम्बंध में रूस की व्यवस्था भारत की व्यवस्था से मिलती है क्योंकि भारत में भी संशोधन सम्बंधी विधेयक संसद के किसी भी सदन में प्रस्तुत किये जा सकते हैं तथा उसके लिए सदन के किसी विशेष बहुमत की आवश्यकता नहीं होती। इसके अतिरिक्त भारत में भी संघ की इकाइयों को संविधान में संशोधन प्रस्तावित करने का कोई अधिकार नहीं है। अमेरिका की संशोधन सम्बंधी व्यवस्था रूस की व्यवस्था से पूर्णतः भिन्न है क्योंकि वहाँ कांग्रेस के सदन के ३ बहुमत द्वारा ही संशोधन सम्बंधी प्रस्ताव प्रस्तुत किया जा सकता है तथा वहाँ संघ की इकाइयाँ भी संशोधन सम्बंधी प्रस्ताव को प्रस्तुत कर सकती हैं। जहाँ तक संघ की इकाइयों के संशोधन के प्रस्तुतीकरण के अधिकार का प्रश्न है रूस की व्यवस्था स्विटजरलैंड से भी मिलती है, क्योंकि वहाँ भी कंटोनों का संविधान में संशोधन प्रस्तावित करने का अधिकार नहीं है।

संशोधन के अंतिम रूप से पारित होने के लिये रूस की व्यवस्था केवल यह है कि संशोधन की व्यवस्थापिका के प्रत्येक सदन के ३ बहुमत द्वारा स्वीकार कर लिया जाय। इस सम्बंध में रूस के संघ में सम्मिलित गणराज्यों के संशोधन के पुष्टि करण आदि का कोई अधिकार नहीं है। इस प्रकार रूस की व्यवस्था न भारत से मिलती है, न अमेरिका से मिलती है और न स्विटजरलैंड से ही मिलती है, क्योंकि

मशीन के अंतिम रूप से पारित समझे जाने के लिये भारत में राज्यों की संख्या व कम से कम $\frac{1}{2}$ के विधानमण्डलों की स्वीकृति, अमेरिका में राज्यों की संख्या के कम से कम $\frac{2}{3}$ के विधानमण्डलों की स्वीकृति तथा स्विट्जरलैंड में कानूनों के बहुमत की स्वीकृति आवश्यक है।

रूस के संविधान के मशीन की प्रक्रिया के विषय में तुलनात्मक रूप से जो कुछ कहा गया है उससे यह स्पष्ट है कि वहाँ का संविधान अचल होते हुए भी अचल (rigid) संविधानों में सबसे अधिक लचीला (flexible) है। इसके अतिरिक्त यह बात भी पूर्णतया स्पष्ट है कि रूस की संविधान के मशीन सम्बन्धी व्यवस्था एकात्मक (Unitary) राज्यों जैसी अधिक प्रतीत होती है क्योंकि वहाँ न तो मशीन के प्रस्तावित करने में और न उसका पुष्टीकरण करने में संघ की इकाइयों का कोई हाथ है।

राजनैतिक व्यवस्था की दृष्टि से

आलेख के रूप में हमें रूस के संविधान की जो विशेषताएँ हैं, उनकी दृष्टि से रूस के संविधान का जो महत्व है उससे अधिक उसका महत्व उसकी उन विशेषताओं के कारण है, जो राजनैतिक व्यवस्था की दृष्टि से हमें उसमें दिखाई देती हैं। रूस के संविधान द्वारा वस्तुतः जिस राजनैतिक व्यवस्था की स्थापना की गई है वह समाजवादी समाज की स्थापना की दिशा में पहला प्रयोग है। यही कारण है कि रूस के संविधान के अध्ययन को उन लोगो न भी आवश्यक माना है, जो उसके द्वारा स्थापित राजनैतिक व्यवस्था को हृदय में पसंद नहीं करते। राजनैतिक व्यवस्था की दृष्टि से रूस के संविधान की प्रमुख विशेषताओं का विवेचन हम निम्न शीर्षकों में कर सकते हैं।

समाजवादी लोकतन्त्र—राजनैतिक व्यवस्था के रूप में रूस के संविधान की पहली विशेषता यह है कि उसके द्वारा एक समाजवादी लोकतन्त्र (Socialist Democracy) की स्थापना की गई है। रूस के संविधान का महत्व इस प्रकार इस दृष्टि में नहीं है कि उसके द्वारा एक लोकतन्त्र की स्थापना की गई है, बल्कि इस दृष्टि से है कि उसके द्वारा एक ऐसे प्रकार के लोकतन्त्र अर्थात् एक ऐसे समाजवादी लोकतन्त्र की स्थापना की गई है, जिसमें राज्य व समाज को उत्पादन व वितरण के साधनों पर अपना स्वामित्व रखना है तथा उनका प्रयोग समाज के लिये इस प्रकार करना है कि अधिक समानता पर आधारित वगैरहित समाज की स्थापना हो सके। इस समाज में यह स्वाभाविक है कि न कोई ग़ायब होना है और न कोई ग़ायब होना है न कोई पूँजीपति होना है और न श्रमिक तथा सब का सब करने का समान अवसर होने के साथ साथ सभी को जीवन की सुविधाओं की समानता प्राप्त होनी है।

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि रूस के संविधान का मुख्य उद्देश्य सभी व्यक्तियों

की स्थापना करना है, जिसका आधार सामाजिक समानता हो। यही कारण है कि उसमें उन बातों की चर्चा नहीं की गई है, जिनके कारण अब तक के लोकतन्त्र सामाजिक असमानता का निवारण होत रह रहे हैं। उदाहरणार्थ, जनता की उस प्रभुसत्ता (Sovereignty of the people) की चर्चा रूस के संविधान में नहीं की गई है, जिसके आवरण में कुछ समृद्ध लोग निम्न लोगों के मता की खरीद कर जनता की प्रभुसत्ता के स्थान पर अपनी प्रभुसत्ता स्थापित करने में सफल हो जाते हैं। उसमें दूसरी ओर जनता की प्रभुसत्ता के स्थान पर श्रमिकों व कृषकों की प्रभुसत्ता (Sovereignty of the workers and peasants) की बात नहीं की गई है, क्योंकि समाजवादी व्यवस्था में प्रभुसत्ता वस्तुतः उही व हाथों में रहना आवश्यक है। यही कारण है कि संविधान की पहली धारा में रूस में सभ्यता का श्रमिकों व कृषकों में सावियत समाजवादी राज्या का सघ बहा गया है।¹ रूस के संविधान में इसी प्रकार सम्पत्ति के उस व्यक्तिगत अधिकार की बात भी नहीं की गई है, जिसके कारण पूँजीवाद पनपता है, वरन् उसके अन्तर्गत उत्पादन के साधनों, उनके स्वामित्व व वितरण की व्यवस्था का संचालन समाज द्वारा तथा समाज के लिये विय जान की बात कही गई है। संविधान की धारा ४ में यह बात विस्तृत हो स्पष्ट कर दी गई है कि "सावियत समाजवादी गणराज्य सभ्यता का अधिकृत आधार अथर्व्यवस्था का समाजवादी ढाँचा तथा उत्पादन के साधनों का सामाजिक स्वामित्व है।"²

पर हमने यह नहीं समझना चाहिये कि रूस में लोगों के पास ऐसी कोई वस्तु ही नहीं होती, जिसे वे अपनी कह सकें। वस्तुतः वहाँ व्यक्तिगत सम्पत्ति के अधिकार की व्यवस्था का रूप सीमित है। वहाँ भी लोगों का अधिकार अपनी व्यक्तिगत धन्य, व्यक्तिगत बचत तथा घर की अन्य वस्तुओं पर है तथा इन चीजों को लोग अन्य अधिकार के रूप में प्राप्त कर सकते हैं। पर सोवियत राज्य सम्पत्ति के व्यक्तिगत अधिकार की ऐसी किसी व्यवस्था को मान्यता नहीं देता, जिसमें परिणाम दूसरों का एवाधिकार हो तथा जिसके परिणामस्वरूप समाज शोषक व शान्ति के दमनकारी विरोधी वर्गों में बँट जाये।

इस प्रकार हम देखते हैं कि सोवियत रूस का संविधान निम्न के दलों में राजनितिक लोकतन्त्र की ही स्थापना नहीं करता, वरन् वह एक समाजवादी लोकतन्त्र की भी स्थापना करता है, जिसमें व्यक्ति का सामाजिक उत्तरदायित्व व दायित्व

¹ Article one of the Russian constitution describes the Russian state as 'The Union of the Soviet Socialist States of Workers and Peasants'

² 'The economic foundation of the Union of Soviet Socialist Republics is the socialist system of economy and the ownership of the instruments of production of product on'

—Article 4 of the Constitution

स्वतंत्रता भी प्राप्त होती है। जहाँ तो राजनतिक शासन का प्रश्न है, उसकी व्यवस्था में भी हम का संविधान अथवा लोकतन्त्र के मन्त्रियों से पीछे नहीं है। उसकी १३६ वीं धारा में सार्वजनिक मतधिकार (universal suffrage) की व्यवस्था की गई है, जिसमें स्पष्ट कहा गया है कि 'प्रत्येक नागरिक को एक मत का अधिकार प्राप्त है तथा सब नागरिक निर्वाचन में समान रूप में भाग लेने के अधिकारी हैं।'^१ स्त्रियों के मतधिकार सम्बन्धी व्यवस्था के लिये संविधान की धारा १३७ में स्पष्ट कर दिया गया है कि "पुरुषों के समान ही स्त्रियों को भी किसी को चुनने का तथा स्वयं चुने जाने का अधिकार प्राप्त है।"^२ संविधान में सभी का विचार भाषण व अभि व्यक्त तथा संगठन का भी अधिकार प्रदान किया गया है तथा इस प्रकार राजनतिक शासन की उचित व्यवस्था की गई है।

विचित्र संसदीय शासन—राजनतिक व्यवस्था की दृष्टि से इस के संविधान की दूसरी विशेषता यह है कि वहाँ की संसदीय शासन व्यवस्था एक विशेष प्रकार की है। साधारणतः संसदीय शासन व्यवस्था में एक वास्तविक कार्यपालिका (Real Executive) तथा एक नाममात्र की कार्यपालिका (Nominal Executive) होती है। इसके अतिरिक्त संसदीय शासन व्यवस्था का एक अन्य विशेषता यह भी होती है कि उसमें कार्यपालिका व्यवस्थापिका में मेली जाती है और वह उसके प्रति उत्तरदायी होती है। परन्तु इस के संसदीय शासन की व्यवस्था की विशेषतायें उपर्युक्त विशेषताओं से पूर्णतः भिन्न हैं तथा इस कारण वहाँ की संसदीय व्यवस्था का एक विशेष प्रकार की संसदीय व्यवस्था माना जाता है।

इस के संसदीय शासन की पहली विचित्रता यह है कि वहाँ के शासन प्रमुख (Head of Government) का रूप सामूदायिक (collective) बहुल (plural) है, जिसे सामूहिक रूप से प्रेसीडियम (Presidium) कहते हैं। इसमें ३३ सदस्य होते हैं, जो सभी पद व शक्ति की दृष्टि से उसी प्रकार समान होते हैं, जिस प्रकार स्विटजरलैण्ड की संघीय परिषद् (Federal Council) के सदस्य होते हैं। प्रेसीडियम का अध्यक्ष पूरे ३३ सदस्यों में से ही एक होता है। वह उनमें से पहला भी नहीं होता। इसके अतिरिक्त प्रेसीडियम केवल बधानिक अथवा नाममात्र का ही शासन प्रमुख नहीं होता, बल्कि वह देश के शासन संचालन में सक्रिय भाग लेता है। यही कारण है कि शासन प्रमुख की स्थिति की दृष्टि से इस की संसदीय व्यवस्था को विचित्र संसदीय व्यवस्था कहा जाता है। इस की संसदीय व्यवस्था इस दृष्टि से न तो इंग्लैंड की संसदीय व्यवस्था में मिलती है और न स्विटजरलैण्ड की संसदीय व्यवस्था से मिलती है। इंग्लैंड में शासन प्रमुख वहाँ का राजा है, जो एक व्यक्ति है तथा वह

^१ Each citizen has one vote All citizens participate in elections on equal footing
—Article 136 of the Constitution

^२ Women have the right to elect and be elected on equal terms with men
—Article 137 of the Constitution

वहाँ के शासन का नाममात्र का अध्यक्ष है। रूस की व्यवस्था को यदि स्विटजरलैण्ड की व्यवस्था के समान कहा जाय, तो वह भी उचित गही है, क्योंकि स्विटजरलैण्ड में जन मधीय परिषद ही वास्तविक व संवधानिक दोनों ही प्रकार की शासन की प्रभुता है, रूस के शासन की सत्ता प्रेसिडियम (Presidium) व मन्त्रि परिषद (Council of Ministers) दोनों में ही निहित है।

मन्त्रिमण्डल की रचना की दृष्टि से भी रूस की समन्वीय व्यवस्था त्रिचित्र प्रकार की है। रूस में मन्त्रिगण दो प्रकार के होते हैं। वहाँ एक प्रकार के मन्त्रिगण व द्वाता है जो मधीय विषयो का प्रबंध करत है। दूसरे प्रकार के मन्त्रिगण वद्वाता है जो उन विषयो का प्रबंध करत है, जो रूस की इकाइयो के अधिकार क्षेत्र के होते हैं। पहले प्रकार के मन्त्रिगण मधीय मन्त्री (Union Ministers) तथा दूसरे प्रकार के मन्त्रिगण मध्य के गणतन्त्रीय मन्त्री (Union Republican Ministers) कहलात हैं। गणतन्त्रीय मन्त्री मध्य की सरकार व गणतन्त्रा की सरकारों के बीच मध्यस्थ का कार्य करत हैं। स्विटजरलैण्ड भारत अथवा अमेरिका के संविधानों में हम मन्त्रिया की व्यवस्था नहीं मिलती। इस कारण भी रूस की समन्वीय व्यवस्था एक प्रकार का अकेली ही व्यवस्था हा जाती है।

एक त्रिचित्र बात रूस की संसदीय व्यवस्था में और पाई जाता है, किन्तु कारण वह अपन प्रकार की अकेली संसदीय व्यवस्था कहनाती है। संसद के सदस्यों में साधारणतः लोक सेवा के सदस्यों पर शासन सम्बन्धी कार्य प्रयत्न होता है। उनके द्वारा किये हुए सब कार्यों का अन्तिम दायित्व भी उन सदस्यों पर होता है, जो संसद के प्रति उत्तरदायी होते हैं। पर रूस में मन्त्री दायित्व नहीं है। दायित्व लोक सेवा के लोग भी कभी कभी उच्चतम सोवियत (Supreme Soviet) के सदस्यों पर आते हैं तथा उन्हें भी अपने कार्यों के लिये प्रत्यक्ष दायित्व होता है।

स्विटजरलण्ड तथा भारत के संघों से बढकर है क्योंकि वहाँ के संविधान में संघ की इकाइयों ने ऐसे किसी अधिकार की चर्चा नहीं की गई है।

परन्तु संघ का महत्व उसकी राजनैतिक संघात्मकता (Political Federalism) के कारण जितना है उससे अधिक महत्व उसकी सांस्कृतिक संघात्मकता (Cultural Federalism) के कारण है। सोवियत संघ वस्तुतः ऐसे विविध राष्ट्रों का एक संघ है, जो सांस्कृतिक दृष्टि से पूर्णतः स्वतंत्र है। जहाँ राजाओं के शासन-काल में जिस सांस्कृतिक स्वतंत्रता का गना घोटा जाता था, उन्हीं की व्यवस्था संघ में वर्तमान सोवियत संघ में की गई है। सांस्कृतिक स्वतंत्रता प्रत्येक सांस्कृतिक जन-समूह को पूरी तरह से प्राप्त रहे, इसके लिये संघ के संविधान में कई व्यवस्थाएँ की गई हैं।

इस संघ में सबसे पहली व्यवस्था यह की गई है कि प्रदशा की सीमाय विविध राष्ट्रा की संस्कृति के अनुसार निर्धारित की गई है, जिससे विविध संस्कृतियों के जन समूह अपने-अपने क्षेत्र में अपनी-अपनी संस्कृति की रक्षा व उसकी उन्नति कर सकें। इस आधार पर संघ की इकाइया अपने-अपने स्तर के अनुसार विविध नामों से पुकारी जाती हैं। सांस्कृतिक दृष्टि से सबसे उन्नत इकाइया मधीय गणतंत्र (Union Republics), उससे कम उन्नत इकाइया स्वशासित गणतंत्र (Autonomous Republics), उससे कम उन्नत इकाइया स्वशासित प्रदेश (Autonomous Regions) तथा सबसे कम उन्नत इकाइया राष्ट्रीय क्षेत्र (National Areas) कहलाती हैं। यही कारण है कि अनेक इकाइया के नाम भी उनकी राष्ट्रीयताओं के नाम पर हैं। उज्बेक सोवियत समाजवादी गणतंत्र (Uzbek Soviet Socialist Republic) अज़र्बैजान सोवियत समाजवादी गणतंत्र (Azerbaijan Soviet Socialist Republic) इत्यादि के उदाहरण हैं तथा उनके नाम उनकी राष्ट्रीयता व संस्कृति के नाम पर ही हैं।

संस्कृतियों के नाम पर इकाइयों के नाम ही नहीं हैं, बल्कि उन्हें उनके उम्र के रूप में संविधान में मान्यता भी प्राप्त है। संविधान द्वारा उनके इस अधिकार को मान्यता दी गई है कि वे केन्द्रीय व्यवस्थापिका के ऊपरी सदन को अलग-अलग अपने-अपने प्रतिनिधि भर्जें। इस संघ में व्यवस्था यह है कि केन्द्रीय व्यवस्थापिका के ऊपरी सदन के लिये संघीय गणतंत्र (Union Republic) २५ प्रतिनिधि, स्वशासित गणतंत्र (Autonomous Republics) ११, स्वशासित प्रदेश (Autonomous Regions) ५ तथा राष्ट्रीय क्षेत्र (National Areas) १ प्रतिनिधि भेजते हैं।

राष्ट्रीय व सांस्कृतिक स्वतंत्रता के ही लिये कम में ऐसी व्यवस्था है कि किसी भी प्रदेश पर दूसरे प्रदेश की भाषा नहीं लादी गई है तथा संघ की सब इकाइयों का भाषा सम्बन्धी स्वायत्तार प्राप्त है। सारे रूप में लगभग ११० भाषायें हैं। उनमें से ७० भाषायें स्कूलों में पढ़ाई जाती हैं तथा १६ भाषायें राजभाषायें मानी जाती हैं, जिनमें राजकीय प्रकाशन कायदा है। राजभाषा के लिये अपने-अपने प्रचलित भाषा का प्रयोग करने के लिये इकाइयाँ स्वतंत्र हैं।

इस प्रकार हम देखते हैं कि विविध राष्ट्रीय व सांस्कृतिक समुदायों के अनुसार इकाइयों को मायता देकर, उन्हें केन्द्रीय व्यवस्थापिका के ऊपरी सदन में अलग अलग प्रतिनिधित्व प्रदान करके तथा सभ इकाइयों के लिये भाषा सम्बन्धी स्वतन्त्रता की व्यवस्था करके रूस के संविधान द्वारा राजनैतिक सभ के अतिरिक्त राष्ट्रीय व सांस्कृतिक सभ की भी स्थापना की गई है। जसा प्रोफेसर टाउस्टर ने इस सम्बन्ध में कहा है "राष्ट्रीय विकास काय की व्यवस्था यदि कानूनी समानता की स्थापना द्वारा की गई है, तो राजनैतिक, आर्थिक व सांस्कृतिक समानता उस माम, स्थिर तथा स्वास का काय करती है, जिनके सामूहिक सामञ्जस्य में एक ऐसी काय का निर्माण होता है, जिसमें मिश्रान्त व व्यवहार की जाड़ी की दशा देखी जा सकती है।"¹

एक दल का शासन—राजनैतिक व्यवस्था की दृष्टि से रूस के संविधान की एक अन्य विशेषता यह है कि वहाँ एक ही दल का शासन है। साधारणतः किसी भी संविधान में इसकी चर्चा नहीं की जाती कि किस राजनैतिक दल के हाथ में शासन की सत्ता है। पर रूस का संविधान इस सम्बन्ध में एक अपवाद है। इसमें सन्देह नहीं कि उसके अन्तर्गत नागरिकों को संगठन बनाने का अधिकार दिया गया है, पर फिर भी उसकी विविधता इस बात से है कि उसके द्वारा साम्यवादी दल को देश की राजनीति का प्रमुख दल माना गया है। पश्चिमी देशों के किसी और संविधान में इस प्रकार किसी दल विशेष की चर्चा नहीं की गई है। रूस के संविधान की १६वीं धारा में इस सम्बन्ध में स्पष्ट कहा गया है कि "श्रमिक वर्ग तथा काम करने वाले लोगों के अन्य वर्गों के सबसे अधिक सक्रिय तथा राजनैतिक दृष्टि से सबसे अधिक चेतन नागरिक सोवियत सभ के उस साम्यवादी दल में एकताबद्ध हैं, जो समाजवादी व्यवस्था का विकास करने व उसे शक्तिशाली बनाने के उनके सघन व काम करने वाले लोगों का रक्षक है तथा जो काम करने वाले लोगों के सावजनिक व व्यक्तिगत दोनों ही प्रकार के सब संगठनों का अग्रणी है।"²

इस प्रकार, जैसा उपर्युक्त से स्पष्ट है रूस के संविधान की यह एक बड़ी विचित्र बात है कि उसमें एक राजनैतिक दल की चर्चा इस प्रकार प्रमुख रूप से की

¹ 'If legal equality constituted the bare structure of the national development programme political economic and cultural equality were the vaulted flesh, blood and breath together comprising a pulsating body of practice and principle —*Towster*

² 'The most active and politically most conscious citizens in the ranks of the working class and other sections of the working people unite in the Communist Party of the Soviet Union, which is the vanguard of the working people in their struggle to strengthen and develop the socialist system and is the leading core of all organizations of the working people both public and private'

—*Article 16 of the Constitution*

गई है। दृग्म स दह नही है कि सभी लावतत्रा म एक समय पर किसी एक ही दल वा या किही दलो वा मिला जुला शासन हाता है, पर उनके संविधाना म किमा एक दल की स्त प्रवार चर्चा करवे उमे प्रमुख घोषित नही किया जाना। त्रिमी दल वा संविधात वस्तुत किसी दल विशेष की वस्तु नही हाता और न उस दलगत रूप ही दिया जा सकता है। संविधात वस्तुत दलगत राजनीति म ऊपर की वस्तु हाता है तथा प्रत्येक संविधान म उस वसा ही माना जाना चाहिये। इस दृष्टि मे रूस के संविधान वा यह दोष है कि उसम एक दल विशेष का इतना महत्व दिया गया है। फिर भी यह उसकी उन बिचिन्ताओं म स एक है, जिनके लिये वह प्रसिद्ध है।

व्यक्ति के अधिकारों की व्यवस्था की दृष्टि से

रूस के संविधान पर यदि हम व्यक्ति के अधिकारों की व्यवस्था की दृष्टि म विचार करे तो, हम उम ज य सोवत त्रा के संविधान स बढतर पात ह।

अधिकारों की समाजवादी व्यवस्था—रूस का संविधान व्यक्ति के अधिकारों की व्यवस्था की दृष्टि से और संविधानों म बढतर है इसका यह तात्पर्य नही है कि और किसी संविधान मे व्यक्ति के अधिकारों की व्यवस्था नही की गई है। जसा हम पहले जान चुके है अमेरिका के संविधान मे भी व्यक्ति के अधिकारों के सम्बन्ध म एक अधिकार पत्र (Bill of Rights) का मायता ली गई है। भारतम के संविधान म भी व्यक्ति के मूल अधिकारों पर एक अलग अध्याय ह। जत रूस के संविधान की श्रेष्ठता इस सम्बन्ध म इस कारण नही है कि उस म व्यक्ति के अधिकारों की व्यवस्था की गई है वरन् वह इस कारण है कि उसकी अधिकारों की व्यवस्था का आधार वह समाजवाद है जिसमे अधिकारों का रूप कवन राजनैतिक ही नही, वरन् सामाजिक व आर्थिक भी माना जाता है तथा यह माना जाता है कि सामाजिक व आर्थिक अधिकारों के बिना राजनैतिक अधिकारों का कोई मूल्य नही हाता।

यही कारण है कि रूस के संविधान मे मतदान, विचार भाषण अभि व्यक्ति तथा संगठन सम्प्रधो व्यक्ति के अधिकारों की व्यवस्था हान हुए भी, उन पर इतना जोर नही दिया जाता जितना और वहा व्यक्ति के इस अधिकार पर दिया जाता है कि उम काम करने का निश्चित अवसर मिले। व्यक्ति आर्थिक दृष्टि से सुरक्षित रह और भाजन वस्त्र व आवास की चिंता स चितित हुए बिना अपन राजनैतिक अधिकारों का प्रयोग कर, इसको रूस के संविधान की अधिकारों की व्यवस्था म अधिक महत्व दिया गया है। यही कारण है कि उसमें काम करने का अधिकार (right to work) व्यक्ति का पहला मूल अधिकार माना गया है। रूसन सदेह नही कि उनम सम्पत्ति व उत्पादन के माधना के स्थायी बनन का अधिकार व्यक्ति स छीन लिया है पर माय ही उसके द्वारा यह दायित्व राज्य वा बना दिया गया है कि वह प्रत्येक व्यक्ति को रोजगार दे, जिसस यह भोजन वस्त्र व आवास की चिंता से रहित होकर अपन राजनैतिक अधिकारों का उचित प्रयोग कर सके। इस सम्बन्ध मे यह भी ध्यान दन की बात है कि एक ओर जहाँ उमके अन्तर्गत यह व्यवस्था की गई है कि व्यक्ति को

काम करने का अधिकार है, वहाँ उसके अंतर्गत यह व्यवस्था की गई है कि काम करने का उसका कतव्य भी है। इस सम्बन्ध में संविधान स्पष्ट यह कहता है कि "जो काम नहीं करेगा, वह धार्येगा भी नहीं।"¹ इसके अतिरिक्त सोवियत संविधान में विराम (rest) व अवकाश (leisure), सामाजिक सुरक्षा (social security) तथा स्त्री-पुरुष सभी का सभी क्षेत्रों में समानता (equality to men and women in all spheres) सम्बन्धी अधिकारों की व्यवस्था भी विद्यमान है।

इस प्रकार हम देखते हैं कि रूस के संविधान में उन अधिकारों के अतिरिक्त, जिनका रूप राजनैतिक होता है उन अधिकारों की व्यवस्था भी की गई है, जिनका रूप सामाजिक तथा आर्थिक होता है। व्यक्ति के काम करने से सम्बन्धित अधिकारों की व्यवस्था की दृष्टि से तो रूस का संविधान अपने ढंग का पहला संविधान है और यही कारण है कि आंग व जिंक जैसे पश्चिमी लेखकों को भी यह स्वीकार करना पड़ा है कि रूस के संविधान का अधिकारपर "इतिहास के अत्यंत असाधारण अधिकारपत्रों में से एक है।"²

न्यायिक पुनर्निरीक्षण का अस्तित्व—यह भव्य होते हुए भी रूस के संविधान की व्यक्ति के अधिकारों से सम्बन्धित व्यवस्था के विषय में यह नहीं भूलना चाहिये कि अपने अधिकारों के हनन की दशा में व्यक्ति कोई आवाज उठा सके, इसकी वृत्ति कोई व्यवस्था नहीं है। अमेरिका के संविधान की व्यवस्था के विषय में हम जान चुके हैं कि वहाँ की "न्यायपालिका" को "न्यायिक पुनर्निरीक्षण" (Judicial Review) का अधिकार है। वह गारन्टी दे ऐस किमी भी कानून व कार्य का अवध घोषित कर सकती है, जो संविधान की व्यवस्था, जिसमें व्यक्ति के अधिकारों की व्यवस्था भी सम्मिलित है के प्रतिकूल हो। भारत के संविधान में भी देश की "न्यायपालिका" को व्यक्ति के अधिकारों का संरक्षक माना गया है तथा जिन अधिकारों का हनन होने पर व्यक्ति "न्यायपालिका" की शरण ले सकता है। पर रूस के संविधान में ऐसी कोई व्यवस्था नहीं है तथा वहाँ उन कानूनों व आदेशों के विरुद्ध व्यक्ति "न्यायपालिका" की शरण नहीं ले सकता, जो उसके अधिकारों पर कुठाराघात करते हैं।

इस प्रकार हम देखते हैं कि रूस के संविधान की व्यक्ति के अधिकारों की व्यवस्था "न्यायिक पुनर्निरीक्षण" के अस्तित्व के कारण जवाबदारी से हो जाती है। टाउस्टर ने इस सम्बन्ध में रूस की व्यवस्था का औचित्य दिखाते हुए कहा है कि 'स्वतंत्रता के क्षेत्र के विषय में रूस व पश्चिमी लोकतंत्रों में मुख्य अंतर यह नहीं है कि प्रथम (रूस) ने स्वतंत्रताओं को विलकुल समाप्त कर दिया है वरन् वह यह है कि उनमें उनमें से अनेक को नया अर्थ व भाव दे दिया है।' पर वास्तविकता यही है कि निचार, भाषा अभिव्यक्ति तथा संगठन सम्बन्धी स्वतंत्रता वहाँ सबके लिये न

¹ 'He who does not work neither shall he eat

—Article 12 of the Russian Constitution

² Ogg and Zink speak of the Russian Bill of Rights as one of the most extraordinary bills of rights known to history

होवर साम्यवादी दल के सदस्यो—वरन यो कहना चाहिये कि पक्के सदस्यो—के लिये ही है। रूस की अधिकारी व स्वतंत्रता की व्यवस्था तथा उसके सघ के रूप की ऐच्छिकता कितनी वास्तविक है, यह उन सफायो (purges) से स्पष्ट प्रकट हो जाता है, जो वहाँ समय समय पर होने रहते हैं। सघ में अलग होना तो दूर रहा, कोई इकाई यदि सघ की किसी नीति से अमतीय भी व्यक्त करती है, तो उस गद्दार समझा जाता है और किसी प्रकार से उसे स्वतंत्र नीति पर चलन नहीं दिया जाता। शासक गुट (ruling clique) की नीति से यदि कोई व्यक्ति मतभेद करने का दुस्साहस करे, तो उसका नया हाल होता है, यह हम अभी हाल में हुए श्री ख्रुश्चव के हाल से जान सकते हैं। यही कारण है कि रूस के विषय में यह कहा जाता है कि वहाँ व्यक्ति को स्वतंत्रता का जन्म यही है कि वह शासकगुट द्वारा निर्धारित नीति पर चलता रहे, यद्यपि रूस के नेता यह कह कर इसका औचित्य यह बताने हैं कि व्यक्ति का वास्तविक कल्याण ही इसी में है।

SELECT READINGS

Adams and others	Foreign Governments and their Back grounds
Carter	The Government of the Soviet Union
Fainsod	How Russia is Ruled
Florinsky	In Governments of Continental Europe
Lenin	Selected Works
	State and Revolution
Ogg	European Governments and Politics
Ogg and Zink	Modern Foreign Governments
Stalin	Leninism
	Problems of Leninism
Towster	Political Power in the U S S R
Wheare	Federal Government
Vyshinsky	The Teachings of Lenin and Stalin on Proletarian Revolution and the State
	Law of the Soviet State

रूस की सघीय व्यवस्था

“सोवियत सघ का निर्माण लोकतन्त्रात्मक केन्द्रीयकरण के सिद्धांत पर हुआ है, जो पूँजीवादी राज्यों के कर्मचारीतन्त्रात्मक केन्द्रीयकरण से पूर्णतः भिन्न है।”
—विशिम्बकी

रूस की सघीय व्यवस्था के विषय में प्रायः यह कहा जाता है कि ‘सांस्कृतिक व आर्थिक दृष्टि से सघ होते हुए भी राजनीतिक दृष्टि से वह एक एकात्मक राज्य है।’ सांस्कृतिक रूप से रूस एक सघ है इसके विषय में अधिक मतभेद नहीं है, पर आर्थिक व राजनैतिक रूप से रूस की व्यवस्था सघीय है, इस विषय में बड़ा गम्भीर मतभेद है। रूस की सघीय व्यवस्था का वास्तविक रूप क्या है, यह उसकी सघीय व्यवस्था की प्रमुख विशेषताओं के निम्न विवरण से स्पष्ट हो जायगा।

सोवियत रूस का सांस्कृतिक सघ

विविध प्रांतों के लोगों के प्रति जार सरकार की नीति शोषण पर आधारित थी। जार के शासन में उन लोगों का जीवन बड़ा दुखी था। उन्हें किसी प्रकार की सांस्कृतिक स्वतंत्रता प्राप्त नहीं थी। जार सरकार ने सदा उन लोगों पर रूसी भाषा व रूसी संस्कृति लादने का प्रयत्न किया। उनकी स्थानीय भाषा व संस्कृति को दबाने का प्रयत्न किया। परिणामस्वरूप प्रांतों के लोग लगातार जार सरकार का विरोध करते रहे और जार सरकार सदा उनका दमन करती रही। कहा जाता है कि प्रांतों के लोगों के विद्रोह के सिलसिले में जार सरकार द्वारा किये गये दमन की प्रक्रिया में लगभग ३०००० लोग युद्ध में मारे गये और लगभग १५०० को फाँसी दे दी गई। मध्य एशिया के लोगों के सन् १९१६ के विद्रोह को भी हजारों लोगों की मौत के घाट उतार कर ही दबाया गया था। प्रांतों के सांस्कृतिक उभार को दबाये जाने के ऐसे अनेक उदाहरणों का उल्लेख किया जा सकता है।

समाजवादी शांति के समयको को प्रारम्भ से ही इन आन्दोलनों व उनमें भाग लेने वाले लोगों के प्रति सहानुभूति थी। प्रांत के लोगों व अन्य सांस्कृतिक अल्पसंख्यकों पर जारशाही द्वारा जो अत्याचार किये जाते थे उनके विरोधी

थे। परिणामस्वरूप समाजवादी श्रान्ति के विजय व परिणामस्वरूप जब उन्हें राजनैतिक शक्ति प्राप्त हुई, तो उनकी आर से रूस की जनता के अधिकारों के विषय में एक स्पष्ट घोषणा की गई। स्टालिन व लेनिन द्वारा हस्ताक्षरित उस घोषणा में यह स्पष्ट कहा गया कि रूस की विविध राष्ट्रीयताओं के साथ केन्द्रीय सरकार का क्या व्यवहार होगा, इस विषय में लोक प्रतिनिधि परिषद (Council of People's Commission) ने नीचे लिखे सिद्धांतों का आधार रूप में स्वीकार कर लिया है

१ रूस के सभी राष्ट्रीयताओं के लोगों का समानता व सर्वाधिकार के अधिकार प्राप्त होंगे।

२ रूस के सभी लोगों को यह निश्चय करने का अधिकार होगा कि उनके शासन का स्वरूप क्या हो। इन मन्त्र व म उक्त सभ से अलग होने और स्वतंत्र राज्य बनाने का भी अधिकार होगा।

३ राष्ट्रीयताओं पर लगे हुए सब व धन समाप्त कर दिये जायेंगे।

४ सभ के क्षेत्र में रहने वाले राष्ट्रीय अल्पसंख्यकों व जातीय समूहों को विकास की पूरी सुविधाय दी जायेंगी।

जैसा उक्त घोषणा की बातों से स्पष्ट है, सोवियत सभ की नीति राष्ट्रीय अल्पसंख्यकों व जातीय समूहों के प्रति सहानुभूतिपूर्ण थी और उसका उद्देश्य उन्हें अपने सांस्कृतिक विकास का पूरा ज़रूरत प्रदान करना था। सोवियत सभ की यह नीति हमें उसके क्षेत्रीय संगठन की व्यवस्था में स्पष्ट दिखाई देती है, जिसमें सभ के गणराज्य (Union Republics), स्वाशासित गणराज्य (Autonomous Republics) स्वाशासित क्षेत्र (Autonomous Regions) व राष्ट्रीय प्रदेश (National Areas) नामक प्रशासनिक इकाइयों की व्यवस्था की गई है। ज़रूरत प्रचार की इकाइया की व्यवस्था इसीलिए की गई है कि विविध राष्ट्रीयताओं (Nationalities) का अधिक से अधिक सांस्कृतिक स्वतंत्रता प्राप्त रहे। सभ के गणराज्यों का संगठन राष्ट्रीयताओं के आधार पर किया गया है तथा उनके नाम भी उसमें निवास करने वाले लोगों की राष्ट्रीयता के नाम पर रखे गये हैं। उदाहरणार्थ यूक्रेन सोवियत समाजवादी गणतंत्र (Ukrainian Soviet Socialist Republic) उन लोगों का गणतंत्र है जो यूक्रेनियन जाति के हैं। उस गणतंत्र का नाम उजबेक सोवियत समाजवादी गणतंत्र (Uzbek Soviet Socialist Republic) है जिसमें उजबेक जातीयता के लोग रहते हैं। इसी प्रकार उस गणतंत्र का नाम ताजिक सोवियत समाजवादी गणतंत्र (Tajik Soviet Socialist Republic) है, जिसमें ताजिक जातीयता के लोग रहते हैं। सभ के गणतंत्रों के अंतर्गत स्वाशासित गणतंत्र (Autonomous Republics) नाम का उपभाग है, जिन्हें छोटी छोटी अन्य जातीयताओं के आधार पर संगठित किया गया है तथा इनके लोगों का संस्कृति व अन्य स्थानीय मामलों में स्वाशासन का अधिकार

प्राप्त है। स्वाशासित क्षेत्र (Autonomous Regions) की व्यवस्था उन जातीय समुदायों के आधार पर की गयी है, जो स्वशासित गणतंत्रों के स्तर के अधिकारी नहीं हैं, पर जिन्हें सांस्कृतिक आधार पर स्वशासन का अधिकार मिलना आवश्यक है। और भी छोटे जातीय समुदायों के सत्तीय के लिये राष्ट्रीय प्रदेश (National Areas) की व्यवस्था की गई है।

इसके अतिरिक्त वातशेषिक नस्लओं में यह भी आवश्यक समझा कि उक्त गणतंत्रों, क्षेत्रों व प्रदेशों की व्यवस्था से ही लोगों की सांस्कृतिक भावनाय मनुष्य नहीं हो सकेंगी। अतः इसके लिये उन्होंने कुछ अन्य व्यवस्थाएँ भी की हैं। संघ के सभी गणतंत्रों को अपना संवधानिक ढाँचा अपनी इच्छानुसार बनाने का अधिकार है। इसके अतिरिक्त सत्र क्षेत्रीय भागों की व्यवस्थापिका के ऊपरी सदन में पृथक् प्रतिनिधित्व दिया गया है। उसके लिये संघ के प्रत्येक संघीय गणतंत्र को २४ स्वशासित गणतंत्रों को ११ स्वाशासित प्रदेशों को ५ तथा राष्ट्रीय क्षेत्रों को १ प्रतिनिधि भेजने का अधिकार दिया गया है। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि संघ क्षेत्रों के मोक्ष के लिये संघ की व्यवस्था में पृथक् पृथक् व्यक्तित्व प्रदान किया गया है।

यही नहीं, उन सत्र सुविधाओं को भी समाप्त कर दिया गया है, जो किन्हीं वर्गों को विशेष रूप से प्राप्त थी और इस प्रकार सभी जातीयताओं के लोगों को समान स्तर पर कर दिया गया है। इसके अतिरिक्त सभी गणतंत्रों को भाषा सम्बन्धी स्वतन्त्रता भी प्राप्त है तथा इस बात का कोई प्रयत्न नहीं किया गया है कि सम्पूर्ण संघ की भाषा एक हो। वस्तुतः जैसा स्टालिन ने कहा है "स्थानीय स्कूल, स्थानीय प्रशासन, प्रशासन के स्थानीय अंग, स्थानीय सांस्कृतिक राजनैतिक व गणितीय संस्थायें तथा स्थानीय भाषाओं के विषय में व्यापक अधिकारों की सुरक्षा की व्यवस्था की गई है।"^१ सुविधान की ८०वीं धारा में यह स्पष्ट कहा गया है कि न्यायालयों की कार्यवाही गणतंत्रों की अलग-अलग भाषाओं में होगी। संघ के कानून व आदेश संघ के गणतंत्रों में साधारणतः बोली जाने वाली भाषाओं में छाप जाते हैं।

इस प्रकार हम देखते हैं कि संघ की विविध इकाइयों के लोगों को सांस्कृतिक स्वतन्त्रता रहे, इसके लिये कानून द्वारा उचित व्यवस्था की गई है। पर इसके साथ-साथ इस बात की भी उचित व्यवस्था है कि विविध संस्कृतियों के होते हुए भी सब एक संघ के रूप में एक ही मकद್ದ और समष्टि रूप में सब एक राष्ट्र के रूप में उदय हो सकें।

^१ 'Local schools, local administration, local organs of power, local public, political and educational institutions with the guarantee of a plenitude of rights for the local languages have been organized'

सघीय व्यवस्था की कुछ विशेषताय होती है। पहली विशेषता उसकी यह होती है कि उसका सविधान प्रायः लिखित व कठोर होता है और वह मधका सर्वोच्च कानून होता है। रुस का सविधान लिखित है। वह कठोर (rigid) भी है, क्योंकि संगोधन विशेष प्रक्रिया से ही हो सकता है। रुस के सविधान का संगोधन सर्वोच्च साविधत के प्रत्येक सदन के ३/४ बहुमत की स्वीकृति से ही हो सकता है। सघ की इकाइया की स्वीकृति की जैसी व्यवस्था इस सम्बन्ध में अमेरिका या भारत के सविधान में की गई है उसी प्रकार की व्यवस्था रुस के सविधान में नहीं है, फिर भी इकाइयों को सविधान के संगोधन के विषय में उचित परामर्श देने का अवसर मिले, इसके लिये उनके प्रतिनिधि व्यवस्थापिका के ऊपरी सदन का संशोधन विधेयनों के सम्बन्ध में नीचे के सदन के द्वारा ही अधिकार दिये गये हैं। इस प्रकार हम देखते हैं कि साविधत रुस की सघीय व्यवस्था में सविधान की सर्वोच्चता व कठोरता पाई जाती है, यद्यपि उसमें वह उस हद तक नहीं पाई जाती, जिस हद तक वह अमेरिका या भारत के सविधान में पाई जाती है।

सघीय व्यवस्था की एक अन्य विशेषता सघ व उसकी इकाइयों के बीच शक्ति का वितरण होना है। रुस की सघीय व्यवस्था में शक्ति का इस प्रकार का वितरण पाया जाता है। उसमें गणना व अवशेष (Enumeration and Residuum) का सिद्धान्त अपनाया गया है। सघ की सरकार की शक्तियों की गणना कर दी गई है और शेष शक्तियाँ इकाइयों की सरकारों में निहित मानी गई हैं। पर इस सम्बन्ध में ध्यान देने की बात यह है कि सघ की सरकार की शक्तियाँ अत्यन्त व्यापक हैं। पर राष्ट्र सम्बन्धों का संचालन, युद्ध व संधियाँ का करना, नये गणतन्त्रों को सघ में सम्मिलित करना आदि जैसे महत्वपूर्ण विषय केन्द्र की सरकार के अधिकार में हैं, जबकि इकाइयों की शक्तियाँ न तो उतने महत्व की हैं और न उतनी व्यापक हैं। इसके अतिरिक्त शक्ति के वितरण की व्यवस्था में यदि कोई परिवर्तन करना होता है तो उसे सर्वोच्च सोवियत इकाइयों की किसी प्रत्यक्ष स्वीकृति के बिना ही कर सकती है।

सघीय व्यवस्था की तीसरी विशेषता मायपालिका की सर्वोच्चता होती है और इसके लिये एक सर्वोच्च मायालय की व्यवस्था की जाती है जो सघ व इकाइया के बीच के भगडों का निवटारा कर सके। उसका कार्य सविधान की व्याख्या तथा व्यवस्थापिका व मायपालिका के कार्यों की वधानिकता देखना भी होता है। सोवियत सघ की व्यवस्था ऐसा नहीं है। वहाँ सविधान की व्याख्या का कार्य देश के सर्वोच्च न्यायालय के स्थान पर वहाँ के प्रेसीडियम (Presidium) के सुपुर्द किया गया है, जो स्वतन्त्र मायपालिका न होकर केन्द्रीय मायपालिका का ही एक अंग मात्र है। इसका परिणाम यह भी हो सकता है कि केन्द्रीय मायपालिका सविधान की व्याख्या इस प्रकार भी कर सकती है कि इकाइयों के अधिकारों पर कुठाराघात हो जाय और उनका स्थानीय स्वायत्तता ही समाप्त हो जाये।

इस प्रकार जैसा उपर्युक्त विवेचन से स्पष्ट है राजनैतिक रूप में साविधत

संघ की व्यवस्था पूर्णतः सघीय नहीं है और उसमें वे लक्षण नहीं पाये जाते, जो सघीय व्यवस्था में साधारणतः होते हैं। यह ठीक है कि उसकी इकाइयों का संगठन विविध जातीयताओं के आधार पर किया गया है, और इस आधार पर उसे सांस्कृतिक संघ कहा जा सकता है, पर आर्थिक तथा राजनैतिक दृष्टि में उसकी सघीय व्यवस्था उतनी पूर्ण नहीं है जितनी पूर्ण वह होनी चाहिये।

संविद्यत संघ की एकात्मकता के लक्षण

संघ की जो प्रमुख विशेषताएँ हैं वे तो पूरी तरह से संविद्यत संघ में ही हैं, उसमें कुछ ऐसी विशेषताएँ भी हैं, जो उसके होने की एकात्मकता को दिखाती हैं। जिन लक्षणों से शक्ति का केन्द्रीकरण व एकात्मकता प्रकट होती है वे निम्न प्रकार हैं

१. संविद्यत मंत्रिमण्डल में कुछ ऐसे मंत्रालयों की व्यवस्था की गई है, जिनका कार्य संघ की इकाइयों के मंत्रालयों के कार्यों की देखभाल करना है। ऐसे मंत्रालयों को सघीय गणतन्त्र मंत्रालय (Union Republican Ministries) कहा जाता है।

२. प्रेसीडियम को भी संघ के गणतन्त्रों पर नियंत्रण करने का अधिकार प्राप्त है। उसे गणतन्त्रों के मंत्रालयों के जिम्मेदारों को हटाने तथा वापस आने का अधिकार प्राप्त है। परिणाम यह होता है कि इकाइयों की सरकार केन्द्र की सरकार की अधीनस्थ सरकार बन जाती है।

३. वित्त के क्षेत्र में भी इकाइयों की सरकार काफी हद तक केन्द्रीय सरकार पर निर्भर रहती है। वित्त एक ऐसी वस्तु है कि इसके आस पास वास्तव का पूरा चक्र घूमता है। केन्द्र ही सम्पूर्ण संघ की राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था के संचालन की योजना बनाता है। वहीं रुस के सम्पूर्ण संविद्यत समाजवादी संघ के लिये इकट्ठा बजट बनाता है, जिसमें संघ के गणतन्त्रों का बजट भी सम्मिलित होता है। शक्ति, औद्योगिक व कृषि सम्बन्धी संस्थानों व अखिल देशीय महत्व के अन्य व्यवसायों का संचालन भी केन्द्र के हाथ में है। इन सब कारणों से सम्पूर्ण देश के वित्त पर केन्द्र का ऐसा अधिकार रहता है, जमा किसी अन्य संघ में नहीं पाया जाता। यही कारण है कि हापर व थोम्पसन ने कहा है कि "इस प्रकार की शक्तियों के कारण केन्द्रीयकरण उस हद तक पहुँच जाता है जिसकी समानता पश्चिम में कोई देश नहीं कर सकता।

४. इसके अनिर्दिष्ट मामूलाधीन दल स्वयं एक ऐसी शक्ति है कि उसके नियन्त्रण से केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति का चल मिलना है। रुस में केन्द्र वहीं एक ऐसा राजनैतिक दल है जिसे राजनीति के क्षेत्र में काम करना पड़ा जाता है। आखिर वे सम्पूर्ण जन-जीवन पर उसी का एतद्देश्य साम्राज्य है। प्रशासन सम्बन्धी राजनीति का निर्माण इसी दल के छोटी से नेताओं द्वारा किया जाता है और वे

सम्पूर्ण संघ के क्षेत्र में लागू होती है। परिणाम यह होता है कि संघ की इकाइयाँ सीपी साम्यवादी दल के नियंत्रण में रहती हैं।

रूस के संविधान की संघात्मकता की वस्तुस्थिति

रूस के संविधान की संघात्मकता के विषय में जहाँ तक रूस के नेताओं के विचार का प्रश्न है, वे लोग सदा से यह दावा करते चले आये हैं कि उनका संविधान सच्चे रूप में संघात्मक है। इस दावा का प्रतिपादन वे कई आधारों पर करने हैं। उनका कहना है कि रूस का संविधान संघ की इकाइयों को अपनी इच्छा अनुसार संघ से अलग होने का अधिकार प्रदान करता है। संविधान की धारा १७ में यह स्पष्ट कहा गया है कि संघ के प्रत्येक गणराज्य को सोवियत समाजवादी रूस के संघ से स्वच्छा से अलग होना का अधिकार प्राप्त है।^१ यह निश्चय ही एक ऐसा अधिकार है, जो अब संघ में उनकी इकाइयों का प्राप्य प्राप्त नहीं है। अतः मान्यता यह इस आधार पर अपनी संघ व्यवस्था पर गवर्नर करते हैं और उसे अग्रे सश्रेष्ठ बताते हैं। इतना ही नहीं उनका दावा है कि उनके संघ की इकाइयों को अपने परराष्ट्र सम्बंधों का संचालन स्वयं करने का अधिकार है और उनकी अपनी अलग-अलग मनाय है। संविधान की धारा १८ में यह स्पष्ट कहा गया है कि 'संघ के प्रत्येक गणराज्य को विदेशों से सीधे सम्बंध स्थापित करने और उनसे समझौता आदि करने का अधिकार प्राप्त है।'^२ धारा १८ ब में यह स्पष्ट कहा गया है कि "संघ के प्रत्येक गणराज्य का अपनी सेना का संगठन है।"^३ अतः इन आधारों पर उनका दावा है कि उनके संघ की व्यवस्था सच्ची संघीय व्यवस्था है, क्योंकि उसके अन्तर्गत संघ की इकाइयाँ को सच्ची स्वतंत्रता प्राप्त है और वे अपनी इच्छानुसार उसमें अलग-अलग हो सकती हैं।

संविधान की उक्त धाराओं के दमन से यह अवश्य प्रतीत होता है कि इकाइयों की स्वतंत्रता की दृष्टि में रूस की संघीय व्यवस्था अग्रे की तुलना में अधिक श्रेष्ठ है। पर वस्तुस्थिति इस सम्बंध में यह नहीं है।

संविधान की एक धारा जहाँ इस स्वीकार करती है कि संघ के प्रत्येक गणराज्य का अपना-अपना अलग सैनिक संगठन है, वहाँ संविधान की दूसरी धारा के द्वारा यह अधिकार देती है कि वह गणराज्यों के सैनिक संगठनों के विषय में सिद्धान्तों

^१ The right freely to secede from the U S S R is reserved to every Union Republic
—Article 17 of the Constitution

^२ Each Union Republic has the right to enter into direct relations with foreign states and to conclude agreements with them
—Article 18 of the Constitution

^३ 'Each Union Republic has its own Republican Military formation'
—Article 18 B of the Constitution

करण करता जाता है। रूस व नता इस बात को छिपाते नहीं, वरन् व उस स्पष्ट स्वीकार करते हुए इस आधार पर वाध्य बताते हैं कि वह केन्द्रीयकरण लोकतांत्रिक है तथा उस केन्द्रीयकरण स अच्छा है, जो कमचारीनय का केन्द्रीयकरण होता है। विशि स्की न स्वय कहा है कि "सोवियत सघ का निमाण लोकतांत्रिक केन्द्रीयकरण क सिद्धा त पर हुआ ह, जो पूजीवादी राज्या क कमचारीतन्त्रात्मक केन्द्रीयकरण स पूणत भिन्न है।¹ उनका कहना है कि लोकतांत्रिक केन्द्रीयकरण राज्य के विविध भागो को मागा व उनके पृथक व्यक्तित्वा का अधिक स अधिक महत्व दकर उह आत्म सहायता व स्वतन्त्रता का जवसर ही प्रदान नहीं करता, वरन् साथ ही साथ वह उन भागा को भावनात्मक एकता, हिता की एकता व उद्देश्य व कार्यों की एकता के मून म भी बाधता है। विशिन्स्की के ही शब्दो म 'आधारभूत प्रदत्तो, सामाज्य मागदशन तथा एक् योजना क अनुसार पूर राज्य को आर्थिक त्रिया वस्त्ताप की अधिकतम एकरूपता क सम्बन्ध म यह (लोकतांत्रिक केन्द्रीयकरण) केन्द्रीयकरण का समर्थन करता है।'²

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि रूस की व्यवस्था का कर्ल एक् जद्ध सघीय (Quasi federal) व्यवस्था ही कहा जा सकता है क्योंकि उसम शक्ति के केन्द्रीयकरण की बड़ी गम्भीर प्रवृत्ति पाई जाती है, यद्यपि उसके समर्थक लोकतांत्रिक होने के आधार पर वाध्य बताते हैं।

SELECT READINGS

Carter and others	The Government of the Soviet Union
Fainsod Merie	How Russia is Ruled
K C Whear-	Federal Government
Lenin	State and Revolution
Ogg and Zink	Modern Foreign Governments
Stalin	Marxism and National Question
Towster Julian	Political Power in the U S S R
Vyshinsky	The Law of the Soviet State

¹ The Soviet Union State is built on the principles of democratic centralism sharply opposed to the bureaucratic centralism of the capitalist state
—Vyshinsky

² "Democrate centralism presupposes centralism in basic questions in general guidance in maximum unification of economic activity according to one state wide plan
—Vyshinsky

रूस की मौलिक अधिकारों की व्यवस्था

‘उस बेकार व्यक्ति की व्यक्तिगत स्वतंत्रता क्या हो सकती है, जो भूखी मरता है और जिसे अपने परिधम का कोई लाभ नहीं मिलता है।’

—स्टालिन

सोवियत रूस के १९१८ व १९३४ के संविधानों की विशेषता इस बात में थी कि उसमें मौलिक अधिकारों को कोई व्यवस्था नहीं की गई थी। ऐसा उन संविधानों में जान बूझ कर किया गया था। संविधान के निर्माताओं का उस समय यह भय था कि प्रतिन्यायादी तत्व मौलिक अधिकारों व स्वतंत्रता का प्रयोग समाजवाद के विरुद्ध करके विरोधी आंदोलन चालू न कर दें। यही कारण था कि उन्होंने उन संविधानों में व्यक्ति के मौलिक अधिकारों की व्यवस्था नहीं की थी। सन् १९३६ तक स्थिति ऐसी हो चुकी थी कि विरोधी आन्दोलन की सम्भावना नहीं रही थी। अतः सन् १९३६ के संविधान में संविधान निर्माताओं ने उस संविधान में जिस स्टालिन संविधान कहा जाता है, बड़े महत्वपूर्ण मौलिक अधिकारों की व्यवस्था की। मौलिक अधिकारों की यह व्यवस्था सोवियत संघ के संविधान की एक अत्यन्त प्रमुख विशेषता है।

मौलिक अधिकारों की योजना की विशेषताएँ

सोवियत रूस के संविधान की मौलिक अधिकारों की व्यवस्था के विषय में यह स्मरणीय है कि वह अपनी तरह की एक विशिष्ट व्यवस्था है और सोवियत संघ के नेता उस पर गव करते हैं। सोवियत संघ की मौलिक अधिकारों की व्यवस्था की विशेषताओं का विवेचन हम निम्न प्रकार कर सकते हैं

समाजवादी स्वरूप

पश्चिम में मौलिक अधिकारों का स्वरूप जहाँ व्यक्तिवादी होता है रूस की सोवियत प्रणाली में उसका स्वरूप समाजवादी है। मौलिक अधिकारों की सम्पूर्ण सोवियत योजना पूरे समाज को केन्द्र मान कर चलती है। उसका केन्द्र एक ऐसा समाज है, जिसमें सब काम करने वाले तथा निश्चान ह और वह सम्पन्न व विपन्न लोगों व वर्गों में बँटा हुआ नहीं है। परिणामस्वरूप उनकी व्यवस्था में व्यक्ति का अधिकार

इस प्रकार दिय गये हैं कि उनका प्रयोग करके वह अपने कल्याण के साथ साथ सम्पूर्ण समाज का भी कल्याण कर सके। उदाहरणार्थ, व्यक्ति को काय करने का अधिकार है, जिसमें वह अपना हित साधना कर सकता है, पर उस सम्पत्ति के स्वामित्व का अधिकार नहीं है, जिसमें वह सम्पत्ति का एकीकरण करने समाज के अ्य लोगों की सुविधाओं को ध्यान की स्थिति में नहीं हो सकता। इस प्रकार मौलिक अधिकारों की मोबियत योजना में व्यक्ति के अधिकारों में समाज की भाग का सामञ्जस्य रखा गया है और इस कारण उसका स्वरूप समाजवादी है।

उद्देश्य व साधनों का सामञ्जस्य

मौलिक अधिकारों की सावित व्यवस्था की दूसरी प्रमुख विशेषता यह है कि उसमें उद्देश्य व साधनों का सामञ्जस्य रखा गया है। अधिकारों की मोबियत योजना में यह कह कर ही सन्ताप नहीं कर लिया गया है कि व्यक्ति का अमूर्त अमूर्त अधिकार देना उसका उद्देश्य है वरन् उसके अतः उन साधनों की भी व्यवस्था की गई है, जिनके द्वारा उन अधिकारों का वास्तविक उपयोग किया जा सके। एक उदाहरण में यह बात स्पष्ट हो जायेगी। सविधान में व्यक्ति के लिए आवाग के अधिकार (right to leisure) की व्यवस्था की गई है। सोम में अधिकार का प्रयोग वास्तविक रूप में करें, इसके लिये उन साधनों की भी व्यवस्था की गई है, जिनके द्वारा लोग अवकाश का उपयोग कर सकते हैं। इसके लिये काम में कम घंटा, अनिवार्य छुट्टियाँ, विश्राम गृह, जमादालों आदि की व्यवस्था की गई है, जिससे लोगों का अवकाश का अधिकार वास्तविक हो सके। इसी प्रकार यदि व्यक्ति का काम करने का अधिकार है तो उसके लिये राज्य की ओर से चलाये जाने वाले नती व्यवसायों की व्यवस्था है कि वेकारी रह ही न सकें। इस तरह की व्यवस्था अथ रिमी मविधान की अधिकारों की योजना में नहीं पाई जाती।

सर्वव्यापकता

सावित मौलिक अधिकारों की एक अन्य विशेषता यह है कि उसके अन्तर्गत मौलिक अधिकार सर्वव्यापी है। स्त्री हो या पुरुष, बाला हो या गौरा, मगोल हो या उजबेक, प्रत्येक व्यक्ति को बिना किसी भेद भाव के सब मौलिक अधिकार प्राप्त हैं। इस प्रकार की सर्वव्यापकता पश्चिम के अनेक देशों में नहीं पाई जाती। इंग्लैण्ड में रोमन कॅथोलिक लोगों के साथ, स्विटजरलैण्ड में स्त्रियाँ के साथ, संयुक्त राज्य अमेरिका में रेड इण्डियन व नीग्रो लोगों के साथ भेद भाव बरता जाता है। पर एसी बात सावित रूस में नहीं है। इस सम्बन्ध में वह भारत की ही तरह है, क्योंकि भारत में भी जो भी मौलिक अधिकार हैं, वे सभी का समान रूप में प्राप्त हैं। जैसा स्टालिन ने कहा था प्रस्तावित मविधान के अन्तर्गत लोगों के इस नवीन व अभूतपूर्व अधिकारों की व्यवस्था केवल निम्नी सामग्य के लिये, गतिमानता तथा व लिये अथवा निम्नी विविष्ट अल्पसंख्यक वर्ग के लिये ही नहीं की गई है वरन् वह सबन आवश्यकतानुसार सब नागरिकों के लिये की गई है, चाहे नगर में

रहत हों या गाँव में रहते हों और उनमें सारे महाद्वीप की लगभग २०० जनजातियाँ के पिछड़े हुए लोग भी सम्मिलित हैं।^१

अधिकारों व कतव्यों का सामंजस्य

सोवियत रूस की अधिकारों की व्यवस्था की एक अन्य विशेषता यह है कि उसमें अधिकारों के साथ-साथ कतव्यों की भी व्यवस्था की गई है। बिना कतव्यों के अधिकारों की व्यवस्था का दस्तुत कोई मूल्य नहीं होता। अतः यह उचित ही है कि रूस की अधिकारों की व्यवस्था में नागरिकों के कतव्यों की भी व्यवस्था की गई है। उदाहरणार्थ प्रत्येक व्यक्ति का यदि यह अधिकार है कि उसे काम मिले, तो उसका यह कतव्य भी है कि वह काम करे। ससार के देशों के सविधान में कदाचित् ऐसा जोर कोई सविधान नहीं है, जिसमें अधिकारों के साथ कतव्यों की भी व्यवस्था की गई है।

व्यवस्था की सोद्देश्यता

सोवियत रूस के अधिकारों की व्यवस्था की एक अन्य विशेषता यह है कि वह किसी निश्चित उद्देश्य के साथ बनाई गई है। उसका वह उद्देश्य काम करने वाले लोगों का हित साधन तथा समाजवादी व्यवस्था का शक्तिशाली बनाना है। अतः किसी भी अधिकार का इमलिय एम डग से नहीं किया जा सकता कि उससे काम करने वाले लोगों (working people) का अहित तथा समाजवादी व्यवस्था (Socialist system) की शक्ति क्षीण हो।

विविध मौलिक अधिकार

मौलिक अधिकारों की योजना के उपयुक्त विवेचन के पश्चात् अब तक उन अधिकारों का विवेचन सरलता से कर सकते हैं जिनकी व्यवस्था उक्त योजना में की गई है।

काम का अधिकार (Right to work)

अधिकार के रूप में व्यक्ति को काम मिले, ऐसी व्यवस्था सबसे पहले सोवियत रूस के सविधान में ही की गई है। काम के अधिकार का तात्पर्य यह है कि राज्य का यह कतव्य है कि वह प्रत्येक काम करने योग्य व्यक्ति को काम करने का अवसर प्रदान करे और कोई बादमी बकार न रहे। इस सम्बन्ध में सविधान की धारा ११८ में यह बतलाया गया है कि 'रूस के सोवियत समाजवादी सभ के नागरिकों का काम का अधिकार है, अर्थात् उनका यह अधिकार है कि वे बेकार न रहें और काम की अच्छाई

1 All these new and unprecedented rights of men are guaranteed by the proposed constitution not merely to a ruling class a dominant race or even a specially insured minority but universally according to need to all citizens in city or village including backward peoples of nearly 200 tribes throughout the vast Continent
—Stalin

व मात्रा के अनुसार उह वेतन मिले।¹ फिर भी इस सम्बन्ध में यह याद रखने की बात है कि काम के अधिकार का अर्थ यह नहीं है कि सब को एक मा काम व एक सा वेतन मिलेगा। यह स्वीकार किया गया है कि काम की मात्रा व उसके स्तर के अनुसार वेतन में अन्तर होना स्वाभाविक है और ऐसा अन्तर वहाँ के लोगों के वेतनों में पाया जाता है। पर यह अन्तर वहाँ इतना अधिक नहीं है, जितना अधिक यह अन्य पूँजीवादी व्यवस्था वाले देशों में पाया जाता है। वहाँ हमें कम वेतन व अधिक से अधिक वेतन का अनुपात लगभग १ : २० का है और इस सोवियत रूस के लोग समाजवाद के अनुकूल मानते हैं क्योंकि इस व्यवस्था के अन्तर्गत अधिक से अधिक वेतन पाने वाला व्यक्ति भी बसा छोटा सा पूँजीपति नहीं बन सकता, जो ज़ोरा का शोषण करके समाज में पुनः गोपित दंग को अस्तित्व में ला सके। यही कारण है कि सोवियत नागरिकों का सम्पत्ति का अधिकार अत्यंत ही सीमित रूप में प्रदान किया गया है, जिससे अपने वेतन व घर के सामान आदि का ही वे अपना बहस कर सकें। सब का काम पाने का अधिकार है, इसका तात्पर्य यह है कि राज्य का यह बतव्य है कि वह सब को काम पर लगाने की व्यवस्था करे। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये तथा उत्पादन के साधनों पर राज्य का स्वामित्व रखने के लिये भारी उद्योग, सामूहिक कृषि, शिक्षक व तकनीकी प्रशिक्षण आदि के कार्यों के संचालन को राज्य ने अपने हाथ में ले रखा है। इस प्रकार प्रशिक्षण द्वारा एक ओर लोग जहाँ रोजगार में लगने के योग्य बनते हैं, वहाँ राजकीय उद्योगों आदि में उह रोजगार मरनता में मिल जाता है। काम का अधिकार बनने पहुँचे हम के संविधान में ही प्रदान किया गया था, यद्यपि यह अधिकार अब चीन, यूगोस्लाविया तथा पोलैंड में भी लागू हो चुका है।

अवकाश व आराम का अधिकार (Right to Rest and Leisure)

सोवियत रूस के संविधान में लोगों के लिये काम करने के बाद उचित अवकाश व आराम का भी अधिकार दिया गया है। इसके लिये सरकार की ओर से कुछ व्यवस्थाएँ की गई हैं, जिससे लोगों को उचित विश्राम मिल सके। प्रति दिन के लिये काम के घंटे साधारणतः ८ नियत कर दिये गये हैं, यद्यपि आपत्कालीन अवस्था में उह बढ़ाया जा सकता है। इस प्रकार का भी नियम है कि काम करने वाला को प्रति वर्ष कुछ दिनों का अवकाश अवैतन मिल सके। सरकार द्वारा संचालित स्वास्थ्य केंद्रों की भी व्यवस्था है, जहाँ कमचारी अपने स्वास्थ्य सुधार के लिये जा सकते हैं। इसी प्रकार की अन्य अनेक सुविधाओं का भी प्रबंध किया गया है जिसमें कमचारी अपने अवकाश के समय का उचित उपयोग कर सकें। संविधान की धारा ११६ में जैसा कहा गया है, 'अवकाश के अधिकार की व्यवस्था कारखानों व कार्यालयों में काम करने वालों के लिये प्रतिदिन ८ घंटे काम करने का समय निश्चय करके कठिन

¹ Citizens of the U S S R have the right to work i.e the right to guaranteed employment and payment for their work in accordance with its quality and quantity

कार्यों के लिये प्रतिदिन काम करने का समय ७ या ६ घंटे तब घटाकर, अत्यधिक कठिन काम वाली दुकानों में प्रतिदिन ४ घंटे काम का समय निर्धार करके, कारखानों व कार्यालयों के कमचारियों के लिये सत्रित वार्षिक अवकाश की व्यवस्था करना तथा काम करने वाले लोगों के लिये स्वास्थ्य गृहा, विश्रामगृहा व आश्रमालयों का गल बिल्दा कर दी गई है ।¹

शिक्षा का अधिकार (Right to Education)

एक अन्य महत्वपूर्ण अधिकार जिसकी व्यवस्था सावित्रत सर्वधान में की गई है शिक्षा का अधिकार है। प्रत्येक व्यक्ति का यह मौलिक अधिकार है कि वह उचित शिक्षा प्राप्त कर सक। इसके लिये राज्य का यह दायित्व है कि वह यथा-सम्भव प्रत्येक व्यक्ति को उचित शिक्षा देने का व्यवस्था कर तथा अधिक योग्य विद्यार्थियों के लिये विविध शिक्षा की भी व्यवस्था करे। रूस में जिन समय समाजवादी व्यवस्था की स्थापना हुई थी उस समय दश शिक्षा की दृष्टि से बिल्कुल ग्लान्य था। पर अब इस व्यवस्था से रूस की लगभग ८० प्रतिशत जनता प्रारम्भिक रूप से शिक्षित हो चुकी है। रूस जैसे विगत दश के लिये यह बड़ी सफलता की बात है। प्रारम्भिक शिक्षा अनिवार्य व निशुल्क है। सन् १९४० तक तो उच्च शिक्षा भी निशुल्क थी पर युद्ध की कठिनाई के कारण उसे शुरुतक र दिया गया था क्योंकि उस समय रक्षा के लिये धन की अधिक आवश्यकता थी। युद्ध के बाद से भी उच्च शिक्षा के लिये राज्य की ओर सहायवृत्ति आदि के रूप में सहायता दी जाती है और ७वीं कक्षा तक निशुल्क शिक्षा की व्यवस्था है। इस प्रकार हम देखते हैं कि शिक्षा के अधिकार को राज्य की ओर से लोगों के लिये वास्तविक बनाने के लिये सावित्रत रूस की सरकार बहुत कुछ कर रही है।

संगठन का अधिकार (Right to Organization)

सविधान में लोगों का यह अधिकार भी दिया है कि वे अपने सामाजिक आर्थिक, सांस्कृतिक तथा राजनतिक रूप से संगठित कर सकें। दूसरे शब्दों में सविधान के अनुसार लोगों का यह अधिकार है कि वे अपनी इच्छानुसार राजनतिक दलों का निर्माण कर सक। पर उनका यह अधिकार सविधान की इस धोपणा से सीमित है कि सम्पूर्ण राजनतिक संगठनों का केन्द्र साम्यवादी दल ही होगा। जिस सविधान में यह कहा गया है कि लोगों को अपने को राजनतिक रूप से संगठित करने

1 'The right to leisure is ensured by the establishment of an eight hour day for factory and office workers the reduction of the working day to 7 or 6 hours for arduous trades and 4 hours in shops where conditions of work are particularly arduous by the institution of annual vacations with full pay for factory and office workers and by the provision of a wide net work of sanatoria rest houses and clubs for the accommodation of working people —Article 119 of the Constitution as amended in 1947'

का अधिकार है, उसी में यह भी स्पष्ट घोषित किया गया है कि "श्रमिक वर्ग तथा काम करने वाले लोगों के अन्य वर्गों के सब में अधिक सक्रिय तथा राजनतिक दृष्टि से सब से अधिक शक्तय नागरिक सोवियत मण्ड के उस साम्यवादी दल में एकाग्र हैं, जो समाजवादी व्यवस्था का विकास करने व उसे शक्तिशाली बनाने के उनके सघन में काम करने वाले लोगों का रक्षक है तथा जो काम करने वाले लोगों के सावजनिक व व्यक्तिगत दोनों ही प्रकार के ग़र मसठनों का अधर्णा है।" ^१ व्यवहार में इस पक्ष का लक्षन टाटमस में क्रिमी न व्यर्थ में लिखा या साठन सम्बन्धी सोवियत सघ की स्वतन्त्रता का जब यह है कि साम्यवादी दल मंदान में तथा अन्य दल जेल में रहें।" इस सम्बन्ध में सोवियत मण्ड की व्यवस्था ऐसी है कि वहाँ राजनतिक दल के रूप में मसठन की स्वतन्त्रता का अस्तित्व नहीं कहा जा सकता। पश्चिम के सावजनिक म लोगो को स्वेच्छा में राजनतिक दलो के निर्माण की स्वतन्त्रता प्राप्त है। उनमें जनक दल का अस्तित्व भी पाया जाता है, यद्यपि उनमें में कुछ में जैसे संयुक्त राज्य अमेरिका में साम्यवादी दल के अस्तित्व को सहन नहीं किया जाता। भारत में तो अन्य जनक दल के साथ साथ साम्यवादी दल विधिवत काम कर रहा है। पर यह बात सोवियत रूस में न है और न साधारणतः सम्भव है क्योंकि वहाँ साम्यवादी दल के अतिरिक्त अन्य किसी दल का पनपन नहीं दिया जा सकता।

भाषण व अभिव्यक्ति का अधिकार (Right to Speech and Expression)

सोवियत सघ का संविधान सब नागरिकों को भाषण व अभिव्यक्ति का स्वतन्त्रता का भी अधिकार प्रदान करता है। इसमें प्रेस की स्वतन्त्रता भी सम्मिलित है। पर इस सम्बन्ध में भी एक परतुक (proviso) है और वह यह है कि भाषण व अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता का प्रयोग काम करने वाले के हितों के सामञ्जस्य के अनुसार तथा समाजवादी व्यवस्था को शक्तिशाली बनाने के लिये होना है। इस प्रतिबंध का अर्थ यह है कि समाजवाद विरोधी विचारों की अभिव्यक्ति के लिये कोई स्वतन्त्रता नहीं है। रेडियो, प्रेस व समाचार पत्र आदि प्रसार के सब साधनों पर भी साम्यवादी दल का ही एकाधिकार है। इस प्रकार व्यवहार में भाषण व अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता का जब सोवियत सघ में इतना ही है कि वहाँ के लोगों में केवल समाजवादियों के रूप में ही थोड़े बहुत मतभेद हो सकते हैं। समाजवाद के विरोध में किसी मतभेद को पनपने नहीं दिया जा सकता। इस सम्बन्ध में भी साम्यवादी दल की ही प्रशुता है और उसी का यह काय है कि वह यह देखे कि भाषण व अभिव्यक्ति सम्बन्धी अधिकार

^१ "The most active and politically most conscious citizens in the ranks of the working class and other sections of the working people unite in the communist party of the Soviet Union, which is the vanguard of the working people in their struggle to strengthen and develop the socialist system and is the leading core of all organization of the working people both public and private

का प्रयोग काम करने वाले लोगों की हित साधना व समाजवादी व्यवस्था को शक्ति शाली बनाने के लिये हो।

व्यक्तिगत स्वतन्त्रता व गृह सुरक्षा का अधिकार (Right to Personal Freedom and Inviolability of Home)

सावियत रूस का सविधान रूस के लोगों को व्यक्तिगत स्वतन्त्रता व गृह-सुरक्षा का अधिकार भी प्रदान करता है। इस सम्बन्ध में सविधान की व्यवस्था है कि किसी भी व्यक्ति की व्यक्तिगत स्वतन्त्रता में कोई हस्तक्षेप नहीं किया जायेगा, जब तक किसी न्यायालय द्वारा उसे दायी सिद्ध न कर दिया जाय। पर इस सम्बन्ध में भी यह बात रखी गई है कि यदि किसी व्यक्ति पर दण्ड के विरुद्ध कार्य करने का संदेह हो, तो उसके साथ राज्य की ओर से जो भी कार्यवाही उचित समझी जाय, की जा सकती है। इसका तात्पर्य यह है कि व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का अधिकार केवल उन लोगों के लिये है, जो समाजवादी विचारधारा के अनुयायी हैं या जो साम्यवादी हैं या जो उनसे सहानुभूति रखने वाले हैं। उन लोगों के लिये, जो समाजवादी विचारधारा के विरोधी हैं और जो साम्यवादियों की हानि में हानि न मिलाते हों, व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का अधिकार उसी हद तक है, जिस हद तक सरकार उसे उन अधिकार को दे। गृह सुरक्षा व व्यक्तिगत सम्पत्ति का अधिकार भी केवल वही तक मान्य है, जहाँ तक उसके कारण सम्पत्ति का अत्यधिक एकत्रीकरण न होने पाये। इस प्रकार यह अधिकार भी लोगों को अत्यधिक सीमित रूप में प्राप्त है।

धर्म व अध्यात्म सम्बन्धी स्वतन्त्रता (Right to Religion and Conscience)

पश्चिम के देशों के सविधानों की तरह सोवियत रूस का सविधान भी लोगों को धर्म व अध्यात्म सम्बन्धी स्वतन्त्रता प्रदान करता है। धर्म सम्बन्धी स्वतन्त्रता की रूसी व्यवस्था की एक विशेषता यह और है कि यह लोगों को धर्म विरोधी हानि की भी स्वतन्त्रता प्रदान करता है। सविधान की १२४वीं धारा में स्पष्ट कहा गया है कि धार्मिक पूजा की स्वतन्त्रता व धर्म विरोधी प्रचार की स्वतन्त्रता भी मालिकों को नागरिकों के लिये है।^१

जातीय व राष्ट्रीय समानता का अधिकार (Right to Racial and National Equality)

इस अधिकार का तात्पर्य यह है कि सोवियत रूस में रहने वाले सब जातियाँ (Races) व राष्ट्रियताएँ (Nationalities) का स्तर बराबर है और उन्हें पूरी सांस्कृतिक एकरा प्राप्त है। इस सम्बन्ध में सविधान की १२३वीं धारा में कहा गया है कि 'राष्ट्रियता व जाति के भेदभाव के बिना जायिक, प्रशासनिक, सांस्कृतिक

^१ Freedom of religious worship and freedom of antireligious propaganda is recognized for all citizens'

राजनैतिक तथा अन्य सावजनिक कार्य क्षेत्रों में रूस के सोवियत समाजवादी सघ के नागरिकों को अधिकारों की समानता प्राप्त है।¹ यह व्यवस्था हमारे भारतीय संविधान की व्यवस्था से मिलती जुलती है, क्योंकि उसमें भी सब अधिकार जाति, रंग व लिंग के भेदभाव के बिना सब नागरिकों को समान रूप से प्राप्त हैं।

स्त्री-पुरुषों की समानता का अधिकार (Rights to Equality of Women & Men)

स्त्रियों को भी सब अधिकार पुरुषों के समान ही प्राप्त होने चाहिये, इसकी जलम व्यवस्था किये जाने की दृष्टि में सोवियत रूस का संविधान अपने ढंग का एक ही संविधान है। संविधान की धारा १२२ में इस विषय में विशेष रूप से कहा गया है कि "रूस के सोवियत समाजवादी सघ में आर्थिक, प्रशासनिक, सांस्कृतिक, राजनैतिक तथा अन्य सावजनिक कार्यक्षेत्रों में स्त्रियों को पुरुषों के समान अधिकार प्राप्त है।² इस अधिकार का प्रयोग सोवियत सघ में वास्तविक रूप से होता है और स्त्रियाँ पुरुषों के ही समान काम करने, वेतन पान वीमा का लाभ पाने व शिक्षा पाने की अधिकारिणी हैं। प्रभूति सम्बन्धी व चर्चा के पालन सम्बन्धी सुविधाओं के पाने का भी उन्हें अधिकार है।

राजनैतिक शरण का अधिकार (Right to Political Assylum)

सोवियत रूस के अधिकारों की व्यवस्था की एक सबसे विचित्र बात यह है कि उसका संविधान अन्य देशों के समाजवादी शरणार्थियों को राजनैतिक शरण प्राप्त करने का अधिकार प्रदान करता है। इस अधिकार का रूप यस्तुतः राष्ट्रीय न होकर अन्तराष्ट्रीय है, क्योंकि यह उन अन्तराष्ट्रीय व्यक्तियों को राजनैतिक शरण देने की बात कहता है, जो समाजवाद के लिये लड़े हों और जिन्होंने अपने देश की ओर से कष्ट पाकर रूस में शरण ली हो। इस सम्बन्ध में संविधान की १२६वीं धारा में यह विशेष रूप से कहा गया है कि "रूस का सोवियत समाजवादी सघ उन विदेशी नागरिकों को शरण पाने का अधिकार प्रदान करता है, जिनके विरुद्ध काम करने वाले लोगों के हितों की रक्षा करने का समाजवादी कार्य करने का या राष्ट्रीय स्वतन्त्रता के लिये आन्दोलन करने का अभियोग लगाया गया हो।"³ इस धारा की व्यवस्था से रूस को एक ऐसा स्थान बना दिया गया है, जहाँ समाजवाद के लिये काम करने वाले विदेशी शरण ले सकते हैं।

¹ Equality of rights of citizens of U S S R irrespective of their nationality or race in all spheres of economical, governmental, cultural political and other public activity is guaranteed

—Article 123 of the Constitution

² Women in the U S S R are accorded equal rights with men in all spheres of economic governmental and cultural, political and other public activity

—Article 122 of the Constitution

³ The U S S R affords the right of assylum to foreign citizens prosecuted for defending the interests of the working people or for socialistic activities or for struggling for national liberation

—Article 129 of the C

मौलिक कतव्य

मौलिक अधिकारों की ही तरह रूस के सविधान में मौलिक कतव्यों की भी व्यवस्था की गई है। जिन प्रमुख कतव्यों की व्यवस्था उसके अंतर्गत की गई है, वे निम्नलिखित हैं

(१) सविधान व कानूनों का पालन (Observance of Soviet Constitution and Laws)—रूस के नागरिकों का पहला कतव्य सविधान व कानूनों का पालन है क्योंकि एता करने से ही सोवियत रूस की समृद्धि व उसकी शक्ति बढ़ सकती है तथा उसी में वहाँ के लोगों की समृद्धि भी निहित है।

(२) श्रम अनुशासन का पालन (Maintenance of Labour Discipline)—रूस के नागरिकों का दूसरा कतव्य श्रमिकों में अनुशासन बनाये रखना है, क्योंकि इससे बिना समाजवादी समाज की स्थापना नहीं की जा सकती। सोवियत नागरिकों को जहाँ काम पाने का अधिकार है वहाँ यह उसका पवित्र कतव्य भी है कि अनुशासित ढंग से समाज के लिये काम करे। काम करने के कतव्य का उचित पालन न करने वाले के लिये रूस की समाजवादी व्यवस्था में कोई स्थान नहीं है। इस सम्बन्ध में वहाँ यह संवैधानिक बहाव है कि 'जो काम नहीं करता, वह खाया भी नहीं।'¹

(३) सावजनिक कतव्यों का पालन (Fulfilment of Public Duties)—सोवियत रूस के नागरिकों का तीसरा कतव्य यह है कि वे अपना सावजनिक कतव्यों का पालन ईमानदारी से करें। इसके लिये लोगों को चाहिए कि ईमानदारी से उतना काम अवश्य करके दें जितना साधारणतः उनमें आता कीजाती है। उन्हें उस सबका अपना कतव्य समझना चाहिए, जो समाजवादी समाज की एकता व उसकी समृद्धि के लिये आवश्यक हो।

(४) समाजवादी व्यवहार के नियमों का आदर (Respect for the Rules of Socialist Intercourse)—सोवियत रूस के सविधान में समाजवादी समाज के नियमों का विवेचन किया गया है और रूस के नागरिकों का कतव्य है कि वे उन नियमों का पालन निष्ठापूर्वक करें। इन नियमों का सम्बन्ध व्यक्तियों के पारस्परिक सम्बन्ध व्यक्ति व समाज के सम्बन्ध आदि में है और इनका पालन करना सोवियत नागरिकों का कतव्य है।

(५) सामाजिक सम्पत्ति की रक्षा (Safeguarding of Socialist Property)—सविधान की १३१वीं धारा के अनुसार सोवियत रूस के प्रत्येक नागरिक का यह कतव्य है कि 'सावजनिक सम्पत्ति की रक्षा व सुरक्षा सोवियत व्यवस्था के पवित्र व

¹ 'He who does not work, neither shall he eat'

अक्षुण्ण आधार के रूप में, देश की सम्पत्ति व शक्ति के स्रोत के रूप में तथा काम करने वाले नव लोगों की समृद्धि व सस्कृति के स्रोत के रूप में करे।^१ राष्ट्र की जो सम्पत्ति है, वही रूस के नागरिक की सम्पत्ति है। जत उसकी वृद्धि में ही प्रत्येक नागरिक की वृद्धि है तथा उसकी रक्षा करना वहाँ के प्रत्येक नागरिक का कर्तव्य माना गया है।

(६) देश सुरक्षा—सोवियत रूस के नागरिकों का एक अत्यंत प्रमुख कर्तव्य यह है कि सब मौलिक संगठन में काम कर तथा इस प्रकार देश की रक्षा करने में अपना योगदान दें। वहाँ का यह नियम है कि माध्यमिक शिक्षा समाप्त करके १८ वर्ष की आयु पर अथवा १६ वर्ष की आयु पर सब का सेना में भरती होना पड़ता है। सैन्य सेवा में कार्य करने का समय २ से ४ वर्ष है पर इसके बाद ५० वर्ष की उम्र तक व्यक्ति का सुरक्षित सेना का अंग समझा जाता है। देश की रक्षा के लिये ब्रूक मरना नागरिक का कर्तव्य माना जाता है। पितृभूमि के विरुद्ध साजिश करना महान अपराध समझा जाता है, जिसके लिये कठोर से कठोर दण्ड दिया जाता है।

रूस की मौलिक अधिकारों की व्यवस्था का मूल्यांकन

योजना का विषय

पश्चिम के विचारकों में रूस के मौलिक अधिकारों की व्यवस्था की घड़ी आलोचना की है। उनकी आलोचना का प्रमुख आधार निम्न प्रकार है

१ रूस के मौलिक अधिकारों की योजना की आलोचना का पहला आधार उनकी अवास्तविकता है। उनके विषय में पश्चिम के विचारकों का कहना है कि वे केवल कागजी अधिकार हैं। अधिकारों का प्रयोग काम करने वाले लोगों के हित साधन व समाजवादी व्यवस्था को 'वृत्तिशाली बनाने' के दृष्टिकोण से किया जायगा, केवल इसी घात से उनकी व्यवस्था अवास्तविक हो जाती है क्योंकि किसी अधिकार के प्रयोग से यदि समाजवादी मित्रों का विरोध होता हो, तो उसके प्रयोग पर प्रतिबंध लगाया जा सकता है।

२ इसके अतिरिक्त मौलिक अधिकारों की रूसी योजना के विषय में यह भी कहा जाता है कि उसने अन्तर्गत अधिकार केवल साम्यवादी दल के लोगों के अधिकारों की वस्तु है, क्योंकि जय विचारों के लोग उनका प्रयोग न साम्यवादी दल से कर सकें और न उन्हें उनके प्रयोग का अवसर मिलेगा। उदाहरणार्थ, भाषण तथा अभिव्यक्ति के अधिकारों का प्रयोग व्यक्ति सभी तक कर सकेगा, जब तक वह साम्यवादी बनकर साम्यवाद के गीत गाये अथवा और किसी विचारधारा का समर्थन होने पर वह अधिकार उसके प्रयोग की वस्तु नहीं रह सकेगा।

^१ It is the duty of every citizen of the U S S R to safeguard and fortify public socialist property as the sacred and inviolable foundation of the Soviet system as the source of wealth and might of the country as the source of the prosperity and culture of all the working people
—Article 131 of the Constitution

३ हम म मोलिक अधिकारा की सुरक्षा के नियम अमरिका या भारत जन विमो मर्वोच्च न्यायालय की व्यवस्था नहीं है। हमी दस्ता म यदि नागरिका द्वारा किसी व्यक्ति के मोलिक अधिकारा का अपहरण हो, तो यह उनके निरुद्ध विमो न्यायालय की धारण नहीं ल सक्ता ।

इसम मन्दह नहीं कि जिन व्यक्तियों की दृष्टिकोण से उन आलाचना की गई है, उसी दृष्टिकोण से वह सही बही जा सक्ती है। व्यक्तिवादी समाज म व्यक्ति व केवल राजनतिक अधिकारा की परवाह की जातो है। जहाँ तक आर्थिक अधिकारा का प्रश्न है उस सम्प्रथ म राज्य व्यक्ति वा कोई गुरा प्रदान नहीं कर सक्ता। प्रत्येक व्यक्ति को असोमित व्यक्तिगत सम्पत्ति इकट्ठी करने का अधिकार होता है। परिणाम यह हाता है कि सम्पत्ति कुछ व्यक्तिया या व्यक्तिसमूह का हाथ म एकत्रित हो जाती है। कुछ लोग एक ओर जहाँ एका की जिन्दगी जितात हैं, वहाँ दूसरी ओर कुछ लोग अपनी भोजन वस्त्र व आवास की समस्या को भी हल नहीं कर पाते। ऐसी गत समाजवादी समाज म नहीं हाती। वहाँ राजनतिक अधिकारा के साथ साथ व्यक्ति का आर्थिक अधिकारा की सुरक्षा भी प्राप्त हातो है। वहाँ किसी का भी असोमित व्यक्तिगत सम्पत्ति इकट्ठी करने का अधिकार नहीं हातो। जो कुछ सम्पत्ति होती है वह साधारणतः समाज की समझी जाती है। इस प्रकार समाजवादी समाज म जिन अधिकारा की भी व्यवस्था होती है, वह सभी व्यक्तियों के लिये समान रूप से होती है। यदि इस दृष्टि से देखा जाय, तो हम के मोलिक अधिकारों की व्यवस्था सराहनीय है।

योजना का पक्ष

हम के मोलिक अधिकारों की व्यवस्था को उसके समर्थक जिन आधारों पर पाय्य समझते हैं, वे निम्न प्रकार हैं

१ हम मे सब अधिकारों की व्यवस्था का रूप समाजवादी है, जिसम सब अधिकार सब के लिये समान रूप से प्राप्त हैं। अधिकारों पर जो प्रतिबंध लगाये गये हैं उनका उद्देश्य यही है कि वे सबको समान रूप से प्राप्त हो सके।

२ पूँजीवादी दृष्टिकोण से यह कहा जा सकता है कि हम मे भाषण, अभिव्यक्ति व सगठन का अधिकार अत्यंत सीमित है तथा उसका प्रयोग व्यक्ति केवल साम्यवादी दल के सदस्य के रूप में ही कर सक्ता है। पर साथ ही यह स्वीकार करना पड़ेगा कि सीमित अधिकारों की व्यवस्था से सोवियत संघ ने एक ऐसी सामाजिक व्यवस्था की जहाँ जमा ली है, जिसम सामाजिक व आर्थिक सुरक्षा सभी के लिये उचित रूप से विद्यमान है।

३ अधिकारों की समाजवादी व्यवस्था से निस्संदेह हम समृद्धि के पथ पर बढ़ा है। पश्चिम के विरोधी व विरोधी आलोचकों को भी यह स्वीकार करना पड़ेगा कि वहाँ साधारण व्यक्ति सुखी है। उसे दैनिक जीवन की सामान्य आवश्यकताओं की पूर्ति की चिन्ता नहीं करनी पड़ती। उसके हृदय में यह भावना भी नहीं रहती कि

रूस की सर्वोच्च सोवियत

“रूस के समाजवादी सोवियत सभ की व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्ति का प्रयोग केवल रूस के समाजवादी सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा किया जाता है।”

—सोवियत मविधान

रूस की व्यवस्थापिका सोवियत कहलाती है। सोवियत सविधान की ३२वां धारा के अनुसार व्यवस्थापन सम्बन्धी सम्पूर्ण शक्ति रूस की सर्वोच्च सोवियत में निहित है। सविधान की ३०वीं धारा में सर्वोच्च सोवियत को समाजवादी सोवियत गणतन्त्र के सभ की राजकीय शक्ति का सर्वोच्च सत्तावान अंग माना गया है। यह प्रेसीडियम मंत्रिमण्डल तथा सर्वोच्च न्यायालय सभी से बढकर है, क्योंकि यही उनकी स्थापना करती है और वे सब इसके प्रति उत्तरदायी हैं। रूस के सविधान में सर्वोच्च सोवियत की जो व्यवस्था की गई है, वह इंग्लैण्ड की संसदीय सर्वोच्चता (Parliamentary Supremacy) की व्यवस्था जैसी है, क्योंकि उनके अन्तर्गत सर्वोच्च सोवियत को व्यवस्थापन सम्बन्धी सर्वोच्च शक्ति प्राप्त है और सोवियत सभ के शासन के अंग अंगों को उनके अधिकार सर्वोच्च सोवियत के कानून से ही प्राप्त होते हैं।

सर्वोच्च सोवियत का संगठन व उसकी रचना

द्विसदनीय व्यवस्थापिका

रूस की सर्वोच्च सोवियत एक द्विसदनीय व्यवस्थापिका है। इसका एक सदन संघीय सोवियत (Soviet of the Union) तथा दूसरा सदन राष्ट्रीयताओं का सोवियत (Soviet of the Nationalities) कहलाता है। जमा साधारणतः सभी राष्ट्रीय राज्यां में होता है, संघीय सोवियत नीचे का सदन है और वह संसद के दो सोवियत सभ का प्रतिनिधि है। राष्ट्रीयताओं की सोवियत रूस की व्यवस्थापिका का ऊपरी सदन है, जो सभ की विविध इकाइयां व अन्य अल्पसंख्यकों का प्रतिनिधि सदन है।

रचना

संघीय सोवियत में निम्नान उन प्रतिनिधियां (Deputies) में होता है, जिनका निर्वाचन वयस्क मतदाताधिकार के आधार पर सभ की विविध इकाइयां की जनता द्वारा गुप्त मतदान द्वारा प्रत्यक्ष रूप से किया जाता है। लगभग ३००००० की जन-

संख्या पर एक प्रतिनिधि चुना जाता है तथा इस आधार पर इसकी सदस्य संख्या लगभग ७०० रहती है। राष्ट्रीयताओं की सोवियत के सदस्यों का चुनाव भी सघ की विविध इकाइयों के लोगों द्वारा प्रत्यक्ष रूप से व गुप्त मतदान द्वारा किया जाता है। पर उसके सदस्यों की संख्या सघ की विविध इकाइयों के अनुसार निश्चित है। वर्तमान व्यवस्था के अनुसार सघ के प्रत्येक गणतन्त्र से २५, प्रत्येक स्वशासित गणतन्त्र से ११, प्रत्येक स्वशासित प्रदेश से ५ तथा प्रत्येक राष्ट्रीय क्षेत्र से १ सदस्य का निर्वाचन होता है। राष्ट्रीयताओं की सोवियत के सदस्यों की संख्या इस प्रकार लगभग ६०० रहती है।

ऊपर दिये हुए आधार पर निर्वाचित दोनों सदनों से निर्मित रूस की सर्वोच्च सोवियत का जो रूप बनता है उस हम रूस की सामाजिक व राष्ट्रीय समानता का प्रतीक कह सकते हैं, क्योंकि उसमें रूस की जनता के सभी भागों के प्रतिनिधि निर्वाचित होते हैं। सर्वोच्च सोवियत की सदस्य संख्या का अध्ययन बताता है कि सर्वोच्च सोवियत के ३८ प्रतिशत सदस्य औद्योगिक श्रमिक २६ प्रतिशत कृषक तथा ३६ प्रतिशत बुद्धिजीवी, सिपाही तथा कार्यालयों में काम करने वाले लोग हैं। प्रतिनिधियों की संख्या स्त्रियों की भी है। 'इन दृष्टि से जसा काट्टर ने कहा है, "सर्वोच्च सोवियत सामाजिक तथा राष्ट्रीय समानता का बड़ा सुन्दर प्रतीक है।" सर्वोच्च सोवियत की सदस्यता के विषय में एक बात स्मरणीय यह भी है कि लगभग ८० प्रतिशत सदस्य समाजवादी हैं, और शेष २० प्रतिशत जो संस्य पूणत समाजवादी नहीं हैं, वे भी साम्यवाद में महानुभूति रखने वाले लोग हैं।

सदस्यों के अधिकार तथा दायित्व

अन्य देशों की भांति रूस में भी व्यवस्थापिका के सदस्यों के कुछ विशेष अधिकार हैं तथा साथ ही साथ उनके कुछ विशेष दायित्व भी हैं। सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों को सघ के रेलमार्गों व जलमार्गों पर बिना बिराया यात्रा करने का अधिकार प्राप्त है। जिन दिनों सर्वोच्च सोवियत का सत्र होता है, उन दिनों मिलने वाले दैनिक भत्ते के अतिरिक्त उन्हें सदस्यता के कनव्या का निवाह करने के लिये कुछ मासिक भत्ता भी मिलता है। सत्र के समय सर्वोच्च सोवियत की अनुमति के बिना तथा सत्र न होने व समय प्रीसीडियम की अनुमति के बिना, उन्हें न तो गिरफ्तार ही किया जा सकता है और न उन पर मुकदमा ही चलाया जा सकता है। उन्हें मंत्रियों से प्रश्न पूछने का अधिकार है और मंत्रियों के लिये यह आवश्यक है कि उनका उत्तर व अधिक से अधिक तीन दिन में दे दें।

अधिकारों के साथ साथ सदस्यों के कुछ विशेष दायित्व भी हैं। उनका सबसे प्रमुख दायित्व यह है कि वे अपने-अपने निर्वाचन क्षेत्रों के लोगों से लगातार सम्पर्क बनाए रखें। इसके लिये उनका दायित्व है कि वे पत्र-व्यवहार कर, अपने-अपने क्षेत्रों के कारखानों व फार्मा पर स्वयं जायें। अपने-अपने क्षेत्रों के कल्याण के विषय में यदि किसी बात की ओर उनका ध्यान दिताया जाय, तो उस पर सरकारों और संसदों

कायवाही कराये। सर्वोच्च सोवियत में अपने क्षेत्र के विषय में जो कुछ किया जाय और वह स्वयं जो कुछ करे, उसके विषय में अपने क्षेत्र के लोगो को बताना भी उसका दायित्व है। यदि कोई सदस्य अपने उक्त दायित्वों को पूरा नहीं करता, तो उसके क्षेत्र के निवाचकों को यह अधिकार है कि बहुमत से वह उसे सदस्यता से वंचित कर दें।

सर्वोच्च सोवियत का कार्यकाल व उसके सत्र

सावियत संघ के संविधान के अनुसार सर्वोच्च सावियत के दोनों सदनों का कार्यकाल ४ वर्ष है। पर इस सम्बन्ध में संविधान की व्यवस्था यह भी है कि दोनों सदनों में यदि कोई मतभेद ऐसा पड़ जाय जिसका समाधान न हो सक, तो प्रेसीडियम सोवियत को कार्यकाल पूरा होने से पहले भी भंग कर सकती है। ऐसी दशा में प्रेसीडियम के लिये यह आवश्यक है कि सोवियत के अंग किये जाने के दो महीने के भीतर दुबारा चुनाव की व्यवस्था करे और नयी चुनी हुई सर्वोच्च सोवियत की बैठक निर्वाचन में तीन महीने के भीतर बुलाय। दोनों सदन साथ ही साथ भंग किये जाते हैं और साथ ही साथ उनकी बैठकें बुलाई जाती हैं।

संविधान में सर्वोच्च सोवियत के दो सत्र प्रति वर्ष किये जाने की व्यवस्था है। सोवियत की बैठक प्रेसीडियम द्वारा बुलाई जाती है। उस सोवियत की अतिरिक्त व असाधारण बैठक बुलाने का भी अधिकार है। ऐसा वह स्वयं अपनी ओर से संघ के किसी गणतंत्र की माँग पर कर सकती है। संविधान की ४७वीं धारा के अनुसार यह आवश्यक है कि दोनों सदनों की बैठक एक साथ प्रारम्भ हो और एक साथ समाप्त हो। सर्वोच्च सोवियत के सत्रों की विशेषता यह है कि उनका समय प्रायः एक सप्ताह का होता है। अभी तक उसके सत्र का अधिक से अधिक कार्यकाल १२ दिन व कम से कम कार्यकाल ३ दिन रहा है। सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम के निर्वाचन के लिये, मंत्रिमण्डल के निर्वाचन के लिये, सर्वोच्च व विशिष्ट न्यायालयों के निर्वाचन के लिये, प्रोव्वायरटोर जनरल के निर्वाचन के लिये तथा विविध आयोगों के प्रतिवेदन सुनने के लिये सर्वोच्च सोवियत के सम्मिलित सत्र भी होते हैं।

सर्वोच्च सावियत की कार्य प्रणाली

समान अधिकार प्राप्त दोनों सदनों

रूस की व्यवस्था की एक महत्वपूर्ण विशेषता यह है कि वहाँ की व्यवस्थापिका के दोनों सदन समानपदी हैं। उन्हें व्यवस्थापन के सम्बन्ध में समान अधिकार प्राप्त हैं। अतः व्यवस्थापन की प्रक्रिया में वहाँ ऐसी व्यवस्था नहीं है कि विले सम्बन्धी विधेयक केवल नीचे के सदन में ही प्रस्तुत किये जा सकें। वहाँ सब प्रकार के विधेयक दोनों में से किसी भी सदन में प्रस्तुत किये जा सकने हैं और वे तभी लागू बन सकते हैं जब वे दोनों सदनों द्वारा स्वीकार कर लिये जायें। व्यवस्थापन के विषय में चूँकि दोनों सदनों को समान अधिकार प्राप्त हैं अतः रूस के संविधान में उस सम्भावना के समाधान के लिये भी विस्तृत व्यवस्था की गई है, जब दोनों सदनों का मत भिन्न हो।

रूस धारण कर ले। यदि दोनों सदनों में ऐसा मतभेद पड़ा हो जाय, जिसका कोई समाधान न हो सके, तो ऐसी दशा में सम्बन्धित विधेयक का दोनों सदनों के बराबर बराबर सदस्यों के समझौता आयोग (Conciliation Commission) के सिफुर्द कर दिया जाता है। यदि इस आयोग के प्रयत्नों के परिणामस्वरूप भी दोनों सदनों में कोई समझौता नहीं हो पाता, तो ऐसी दशा में प्रेसीडियम के लिये यह आवश्यक होना है कि वह सर्वोच्च सोवियत को भंग कर दे तथा फिर से साधारण निर्वाचन हो।

अध्यक्ष

सर्वोच्च सोवियत के प्रत्येक सदन का एक अध्यक्ष (Chairman) होता है, जिस प्रत्येक सदन अलग अलग चुनता है। अध्यक्ष अपने अपने सदनों की बैठकों की अध्यक्षता करते हैं, बैठकों का संचालन करते हैं तथा अनुशासन रखते हैं। दोनों सदनों की सम्मिलित बैठकों में दोनों सदनों के अध्यक्ष बारी बारी से अध्यक्षता करते हैं।

विविध आयोग

प्रत्येक नये सत्र के आरम्भ में प्रत्येक सदन अपने अपने परिचय आयोग (Credential Commission) तथा जांच आयोगों की नियुक्ति करता है। परिचय आयोग का कार्य इस विषय में अपना प्रतिवेदन देना होता है कि सदन के प्रतिनिधि ठीक तरह से चुने गये हैं या नहीं। अन्य प्रमुख आयोगों में बजट आयोग (Budget Commission), विधि निर्माण आयोग (Legislation Commission) तथा परराष्ट्र आयोग (Foreign Affairs Commission) प्रमुख हैं।

व्यवस्थापन प्रक्रिया

सिद्धान्ततः सर्वोच्च सोवियत के प्रत्येक सदस्य को विधेयक प्रस्तुत करने का अधिकार है, पर व्यवहार में यह प्रायः मंत्रिमण्डल द्वारा किया जाता है। प्रस्तुत किये जाने के बाद विधेयक पर सदन स्वयं भी विचार कर सकता है और वह उसे किसी आयोग को भी विचाराय भेज सकता है। आयोग के प्रतिवेदन के साथ विधेयक फिर सदन के समक्ष विचाराय आता है। विधेयक पर सदन में विचार होत समय प्रतिनिधि गण (Deputies) उसमें सशोधन प्रस्तावित कर सकते हैं। इस प्रकार प्रस्तावित सशोधनों में से कानून सशोधन सरकार का माय है, इस बात का सकेत सम्बन्धित मंत्री सदन को देता है। जो सशोधन सरकार का माय होता है, उन्हें विधेयक में सम्मिलित करके विधेयक फिर सदन के समक्ष रखा जाता है, जो सबसे सम्मति से सदन द्वारा स्वीकार कर लिया जाता है। एक सदन में स्वीकृत किये जाने के बाद विधेयक दूसरे सदन में भेजा जाता है और उसके द्वारा स्वीकृत किये जाने पर ही वह कानून बनता है। दोनों सदनों द्वारा स्वीकृत होने के बाद विधेयक कानून बन जाता है तथा प्रेसीडियम के हस्ताक्षरों के बाद वह लागू कर दिया जाता है। रूस की व्यवस्थापन प्रक्रिया इस प्रकार प्रायः वसी ही है, जैसी कि अन्य संसदों की है, पर

उसकी विशेषता इस बात में है कि वहाँ एक दल की सरकार होने के कारण सभी विधेयक संसद में ही स्वीकार किये जाते हैं।

सर्वोच्च सोवियत के अधिकार व कार्य

रूस के संविधान की चौदहवीं धारा में वहाँ की सर्वोच्च सोवियत के अधिकार व कार्यों का वर्णन किया गया है। जैसा पहले कहा जा चुका है संविधान द्वारा सर्वोच्च सोवियत का राजकीय शक्ति की सर्वोच्च अधिकारिणी संस्था माना गया है।

व्यवस्थापन सम्बन्धी अधिकार

जहाँ तक व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्ति का सम्बन्ध है, संविधान में यह स्पष्ट कहा गया है कि व्यवस्थापन पर उसका एकाधिकार है। अपने इस कार्य में इसका कोई अन्य सह अधिकारी नहीं है। उसका अधिकार है कि वह सम्पूर्ण संघ के लिए आवश्यक कानून बनाये। जैसा सोवियत संघ की मधीय व्यवस्था के प्रसंग में कहा गया है, अखिल मधीय महत्व के सब विषयों के सम्बन्ध में कानून बनाना तो उसके अधिकार क्षेत्र की वस्तु है ही, उसके अधिकार में इकाइयों के कानूनों के ऊपर कानून बनाने का अधिकार भी है। संविधान की २०वीं धारा में यह स्पष्ट कहा गया है कि मधीय कानून व इकाइयों के कानून के मध्य यदि प्रतिरोध हो, तो मधीय व्यवस्थापिका का कानून चलगा।

कार्यपालन सम्बन्धी अधिकार

सर्वोच्च सोवियत के अधिकार केवल व्यवस्थापन के क्षेत्र तक ही सीमित नहीं हैं, बल्कि उसे कार्यपालन के क्षेत्र में भी महत्वपूर्ण अधिकार प्राप्त हैं। प्रतिरक्षा, परराष्ट्र सम्बन्ध, विदेशी व्यापार, कर व्यवस्था, आर्थिक नियोजन आदि सभी महत्वपूर्ण विषयों पर सर्वोच्च सोवियत को नियंत्रण का अधिकार प्राप्त है। संघ में नये गणतन्त्रों का प्रवेश परिवहन, वित्त व साख की व्यवस्था, राज्य बोमा राजकीय ऋण, वक व्यवस्था, अखिल मधीय महत्व के सभी औद्योगिक, कृषि सम्बन्धी तथा व्यापारिक संस्थान, दीवानी व फौजदारी कानून, नागरिकता, श्रम व्यवस्था, सांख्यिक शिक्षा व स्वास्थ्य आदि सभी विषयों से सम्बन्धित बापों पर नियंत्रण करने की शक्ति सर्वोच्च सोवियत में निहित है। मंत्रिमण्डल का बनाना व उस पर नियंत्रण करने का अधिकार भी सर्वोच्च सोवियत को प्राप्त है, अतः मंत्रिमण्डल पर बड़ा नियंत्रण रखकर वह कार्यपालन क्षेत्र में भी पर्याप्त अधिकार का प्रयोग करती है।

न्यायपालन सम्बन्धी अधिकार

इसमें अतिरिक्त संघ की न्याय-व्यवस्था के सम्बन्ध में भी सर्वोच्च सोवियत का अधिकार बड़ा व्यापक व महत्वपूर्ण है। जैसा पहले कहा गया है, संविधान रूस में शक्ति व पृथक्करण का सिद्धांत नहीं अपनाया गया है। यहाँ की व्यवस्थापिका सर्वोच्च सोवियत की सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court), विशेष न्यायालय (Special Court) तथा प्रोसेक्यूटर जनरल (Prosecutor General) आदि का चयन करने का अधिकार प्राप्त है। सर्वोच्च सोवियत जब मना उसका

न्यायाधिकारियों का चयन करनी है, तो निश्चय ही उसका नियंत्रण इन सब संस्थाओं पर होता स्वाभाविक है।

इस प्रकार हम देखते हैं कि सर्वोच्च सोवियत का अधिकार क्षेत्र व्यवस्थापन, वायपालन तथा यायपालन तीनों ही के क्षेत्रों तक व्यापक है तथा तीनों ही क्षेत्रों में उसे महत्वपूर्ण अधिकार प्राप्त हैं।

सर्वोच्च सोवियत का मूल्यांकन

संवैधानिक पक्ष

इंगलैण्ड की गामन प्रणाली में जिस प्रकार की सर्वोच्चता वहाँ की संसद का प्राप्त है, प्रायः वही ही सर्वोच्चता रूस की सर्वोच्च सोवियत का प्राप्त है। जैसा ऊपर कहा गया है संविधान की दृष्टि से उसे व्यवस्थापन सम्बन्धी सर्वोच्च अधिकार तो प्राप्त है ही, उसे वायपालन तथा न्यायपालन के क्षेत्र में भी अत्यन्त महत्वपूर्ण अधिकार प्राप्त है। मन्त्रिमण्डल व सर्वोच्च न्यायालय के सदस्यों को तो वह स्वयं निर्वाचित हा करता है। संविधान के संशोधन के सम्बन्ध में भी उस पर अधिकार है कि अपने प्रत्येक सदन के ३ बहुमत से वह संविधान में संशोधन कर सकती है। उसे मन्त्रिमण्डल के प्रति अपना अविश्वास प्रकट करने व उसे हटाने तक का अधिकार है।

व्यावहारिक पक्ष

पर व्यावहारिक स्थिति कुछ दूसरी ही है और वह प्रायः वही है, जमी इंगलैण्ड में है। इंगलैण्ड की ही तरह रूस में भी सर्वोच्च सोवियत अधिकार मन्त्रिमण्डल के नियंत्रण में व उसके पक्ष प्रदर्शन के अनुसार ही चलती है। वायपालन पर व्यवस्थापिका का नियंत्रण वहाँ भी वास्तविक होने की अपेक्षा औपचारिक ही अधिक है। अभी तक रूस में ऐसा कभी नहीं हुआ है कि सर्वोच्च सोवियत ने मन्त्रिमण्डल के प्रति अविश्वास का प्रस्ताव प्रस्तुत किया हो। मन्त्रिमण्डल के अधिनायकत्व की बात रूस में भी उसी प्रकार पाई जाती है, जिस प्रकार वह इंगलैण्ड में पाई जाती है।

व्यवस्थापन का कार्य प्रमुखतः सर्वोच्च सोवियत का है। पर उसके सम्बन्ध में भी पहले मन्त्रिमण्डल ही करता है। जब सर्वोच्च सोवियत का अधिवेशन नहीं होता, तो उस समय में अध्यादेशों के रूप में कानून निर्माण का कार्य प्रेसीडियम द्वारा किया जाता है। व्यवस्थापन सम्बन्धी जो प्रस्ताव सरकार का जोर से प्रस्तुत किए जाते हैं, वे प्रायः सर्वोच्च सोवियत द्वारा स्वीकृत कर लिए जाते हैं। सर्वोच्च सोवियत का अधिवास कार्य यही होता है कि मन्त्रिमण्डल जबवा प्रेसीडियम द्वारा प्रस्तुत विविध प्रतिवेदना, प्रस्तावों व निष्पत्तियों की पुष्टि करे।

इस सम्बन्ध में यह प्रश्न उठना स्वाभाविक है कि सर्वोच्च सोवियत की महत्ता व्यवस्थापन के क्षेत्र में भी क्या नहीं है। इसका पहला कारण यह है कि वष भर में सर्वोच्च सोवियत के केवल प्रायः दो सत्र होते हैं और

वे भी अत्यन्त कम समय के होते हैं। परिणाम यह हाता है कि उम उम व्यापक व्यवस्थापन पर विचार करने के लिये आवश्यक समय नहीं मिलता, जो उसके समक्ष सरकार की ओर से विचाराय प्रस्तुत किया जाता है। व्यवस्थापन का कार्य रूस जैसे देश में और भी अधिक होना आवश्यक है, क्योंकि जन जीवन के सभी पहलु वहाँ राज्य के कायक्षेत्र के अन्तर्गत हैं। इसके अतिरिक्त सर्वोच्च सोवियत के जितने सदस्य हात हैं, वे प्रायः कहीं न कहीं राजगार से लगे हुए व्यक्ति होते हैं। व्यवस्थापन सम्बन्धी वारीकियों को वे अच्छी तरह से समझ भी नहीं सकते। अतः इस कारण से भी सर्वोच्च सोवियत अपने व्यवस्थापन कार्य का निर्वाह प्रभावपूर्ण ढंग से नहीं कर सकती। सर्वोच्च सोवियत की इस स्थिति का सबसे प्रमुख कारण रूस में साम्यवादी दल की स्थिति है। सम्पूर्ण दल में एक ही राजनैतिक दल है। सर्वोच्च सोवियत में भी उनका भारी बहुमत रहता है। प्रेसीडियम व मन्त्रिमण्डल के सदस्य साम्यवादी दल के प्रमुख नेता होते हैं। परिणामस्वरूप जो कुछ मन्त्रिमण्डल तथा प्रेसीडियम करती है, उसे सर्वोच्च सोवियत की स्वीकृति मिल जाना सदैव स्वाभाविक होता है। सर्वोच्च सोवियत व्यवहार में उन सब कार्यों, अध्यादेशों व कानूनों को अपनी ओर से केवल औपचारिक स्वीकृति प्रदान करती है जो उसके समक्ष सरकार की ओर से रख जाते हैं। जैसा टाउस्टर ने कहा है सर्वोच्च सोवियत ने अब तक प्रमुखतः केवल एक पुष्टि करने वाली व प्रचार करने वाली सभा के रूप में ही कार्य किया है। समय समय पर अवकाश अवसर आवश्यक हो प्रतिनिधि सभा के रूप में सरकार की नीति को स्वीकृति प्रदान कर देना मात्र इसका प्रमुख उद्देश्य प्रतीत होता है।¹

SELECT READINGS

Adams and others	Foreign Governments and their Backgrounds
Carter and others	The Government of the Soviet Union
Fainsod	How Russia is Ruled
Florinsky	In Governments of Continental Europe
Ogg	European Governments and Politics
Ogg and Zink	Modern Foreign Governments
Towster Julian	Political Power in the U S S R

1 Supreme Soviet has so far operated primarily as a ratifying and propagating body. Its chief purpose appears to be periodically or as occasion demands to lend the voice of approval of a representative body to governmental policy.
—Towster

रूस की प्रेसीडियम

“प्रेसीडियम रूस की सामूहिक अध्यक्षता है।”

—स्टालिन

शासन प्रमुख के स्थान पर रूस में एक प्रेसीडियम की व्यवस्था की गई है। हम की राजनैतिक व्यवस्था में वहाँ के प्रेसीडियम का क्या स्थान है इस सम्बन्ध में विचारकों के मत भिन्न भिन्न हैं। मतभेद मुख्य रूप से इस बात पर है कि औपचारिक रूप से इसे देश की कार्यपालिका माना जाना चाहिये या नहीं। उन्हाहरणाथ, मुनरो उन विचारकों में से है, जो प्रेसीडियम को रूस की औपचारिक कार्यपालिका नहीं मानते। उनके विचारानुसार सोवियत संघ की व्यवस्था में चूँकि किसी ऐसे शासन प्रमुख की व्यवस्था नहीं की गई है जैसा शासन प्रमुख की व्यवस्था इंग्लण्ड और अमेरिका की शासन व्यवस्था में है, अतः वहाँ के संघ का बिना अध्यक्ष का मध्य कहना ही उचित होगा। मुनरो के स्वयं के शब्द इस सम्बन्ध में यह है कि “सन् १९३६ के संविधान में सोवियत संघ के लिये अध्यक्ष (President) की व्यवस्था नहीं की गई है।”^१ हापर व थोम्पसन उन विचारकों में से हैं, जो रूस की प्रेसीडियम को नियमित कार्यपालिका मानते हैं। उनका कहना है कि “प्रेसीडियम उसी रूप में एक कार्यपालिका संस्था (वहल कार्यपालिका) है जिस रूप में फ्रांस का प्रेसीडेण्ट या प्रिडन का राजा कार्यपालिका है।”^२ हापर व थोम्पसन इस प्रकार रूस की प्रेसीडियम व फ्रांस के प्रेसीडेण्ट व इंग्लण्ड के राजा को एक ही स्तर का मानते हैं। पर उक्त दोनों ही विचार रूस की प्रेसीडियम की स्थिति के विषय में अतिशयोक्तिपूर्ण हैं। न तो यह कहना ही पूर्णतः उचित है कि रूस के संविधान में संघ के अध्यक्ष के स्थान की कोई व्यवस्था नहीं है और न यह कहना ही उचित है कि वहाँ की प्रेसीडियम उसी प्रकार

१ 'The Constitution of 1936 makes no provision for a President of the Soviet Union'

—Munro

२ 'The Presidium is an executive body (a plural executive) in the sense that the French President or the British King is an executive'

—Harper and Thompson

की कार्यपालिका है, जिस प्रकार इंग्लैंड का राजा या फ्रांस का प्रेसीडेंट उन देशों की कार्यपालिका है। वास्तविक स्थिति इस सम्बन्ध में यह है कि वहाँ की प्रेसीडियम का स्थान शासन के अध्यक्ष का है यद्यपि वह एकल (single) न होकर बहुल (plural) है। उसका रूप सामूहिक अध्यक्षीय परिषद् (Collective Presidency) का है। वह इंग्लैंड के राजा की तरह जयवा फ्रांस के प्रेसीडेंट की तरह औपचारिक कार्यपालिका ही नहीं है, वरन् वह स्विट्जरलैंड की संघीय परिषद् (Federal Council) की तरह वास्तविक कार्यपालिका है।

प्रेसीडियम की रचना

संविधान में इसकी संरचना के विषय में कुछ नहीं कहा गया है। अतः इसकी संरचना समय व आवश्यकता के अनुसार सदा बदलती रही है। सन् १९३६ में इसकी संरचना यदि ३७ थी, तो इस समय उसकी संरचना ३३ है। उसमें १ अध्यक्ष (President), सभ के १६ गणतन्त्र के प्रतिनिधियों के रूप में १६ उपाध्यक्ष (Vice Presidents), १ मंत्री तथा १५ अन्य सदस्य सम्मिलित हैं।

प्रेसीडियम के सदस्यों का चुनाव सर्वोच्च सोवियत (Supreme Soviet) अपनी सम्मिलित बैठक में करती है। इसका कार्यकाल चार वर्ष होता है। यह अपने कार्यों के लिये सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है।

इस प्रश्न में यदि हमें इसकी प्रेसीडियम की तुलना हम इंग्लैंड के राजा से करें तो हम देखते हैं कि दोनों एक दूसरे से भिन्न हैं। इंग्लैंड का राजा वास्तविक शासक है तथा वह जीवनभर उस पर रह सकता है, जबकि इस या प्रेसीडियम निर्वाचित है और उसका कार्यकाल केवल चार वर्ष का है। इंग्लैंड का राजा अपने कार्यों के लिये अपनी संसद के प्रति उत्तरदायी नहीं है जबकि हमारे प्रेसीडियम वहाँ की सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है। इंग्लैंड का राजा एक व्यक्ति होता है, तथा उसका रूप एकल कार्यपालिका (Single Executive) का है, जबकि हमारे प्रेसीडियम एक सामूहिक संस्था है और उसका रूप बहुल कार्यपालिका (Plural Executive) का है।

इसी प्रकार यदि हम हमारे प्रेसीडियम की तुलना अमेरिका के राष्ट्रपति से करें, तो उन दोनों में वास्तविकता का अंतर अत्यंत स्पष्ट है। अमेरिका का राष्ट्रपति जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित होता है जबकि सोवियत संघ की प्रेसीडियम का निर्वाचन जनता द्वारा सर्वोच्च सोवियत के माध्यम से प्रत्यक्ष रूप से होता है। मनुष्य माने अमेरिका का राष्ट्रपति वहाँ का कार्यकाल के प्रति उत्तरदायी नहीं होता जबकि हमारे प्रेसीडियम वहाँ की सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है। इसका कारण दोनों देशों में भिन्न भिन्न शासन प्रणालियों का होना है। अमेरिका का शासन प्रणाली अध्यक्षीय (Presidential) है, विभिन्न शासन

[illegible]

प्रेसीडियन के अधिकार य रुनेव्य

बेरोजगान को उस समय के लिए जो अब सर्वोच्च सोचनीयता का तब व १९४८
ह और उस समय के लिए अब उत्तक सत्र नही चलता होता कुल अधिकार प्राप्त है ।
उनके अधिकार व कानूनो का विरोध हम निम्न उप-विधियों में कर सकते है
सर्वोच्च सोचनीयता के सत्रावसान के समय

जिस समय तबोच्च सोमिनत का सप हो होत उत समय पेसीडिनम कापरावन व ब्यवस्थापन दोनो ते सम्बाधत भविष्यो का धन्य करतो है ।

कार्यपालन सम्बन्धी अधिकार—जहाँ तक उनके कार्यपालन सम्बन्धी अधिकार का प्रश्न है सोवियत के सत्र के न होने के समय देश पर आक्रमण होने पर अथवा किसी उद्योग की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये प्रेसीडियम कुछ की घोषणा कर सकती है। सावजनिक शान्ति व स्थिरता बनाये रखने के लिये मार्शल ला की घोषणा कर सकती है। अध्यक्ष (President) को सिफारिश पर भाग्य की नियुक्ति व उनकी अलहदाई कर सकती है, पर एसी नियुक्ति व अलहदाई का पुष्टिकरण बाद में सर्वोच्च सोवियत द्वारा होना आवश्यक है। सर्वोच्च सोवियत के सत्र के समय केवल दो बार थोड़े-थोड़े समय के लिये होते हैं। अतः अधिकांश समय मन्त्रिमण्डल प्रेसीडियम के प्रति ही उत्तरदायी रहता है। इस सम्बन्ध में यह भी स्मरणीय है कि प्रेसीडियम के प्रति मन्त्रिमण्डल का यह उत्तरदायित्व दिलाया गया नहीं है, बल्कि वह वास्तविक है। प्रेसीडियम का महत्त्व इसलिये और भी अधिक है, कि सर्वोच्च सोवियत प्रेसीडियम के अधिकांश निणयों की पुष्टि कर देती है। भाग्य की नियुक्तियाँ व उनकी अलहदायियों को सर्वोच्च सोवियत प्रायः स्वीकार कर लेती है। अतः इस कारण से भी मन्त्रिमण्डल के मन्त्रियों को प्रेसीडियम के प्रति अपने कर्तव्यों का निर्वाह अवश्य ही करना पड़ता है। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि प्रेसीडियम की स्थिति किसी स्वतन्त्र कार्यपालिका की नहीं है, बल्कि वह अपने प्रायः सभी प्रेसीडियम के प्रति उत्तरदायी है और वही उस पर पूर्ण नियन्त्रण रखती है।

व्यवस्थापन सम्बन्धी अधिकार—सर्वोच्च शोधनम की शक्ति की व
के लिय प्रेसीडियम को कुछ व्यवस्थापन सम्बन्धी अधिकार भी मिलें।

सोवियत का सत्र नहीं होता, उस समय प्रेसीडियम अध्यादेश भी जारी कर सकती है। यद्यपि ऐसे अध्यादेशों की सम्पुष्टि सर्वोच्च सोवियत द्वारा होनी आवश्यक होती है, तथापि यह सम्पुष्टि औपचारिक होती है। अपनी इस शक्ति के कारण प्रेसीडियम का महत्व बहुत अधिक बढ़ गया है क्योंकि अधिकांश समय सर्वोच्च सोवियत का सत्र नहीं होता और उस समय में प्रेसीडियम सदा ही अध्यादेश जारी कर सकती है। वास्तविकता इस सम्बन्ध में यह है कि सर्वोच्च सोवियत के सत्र बहुत बड़े समय के लिये हाने के कारण व्यवस्थापन का अधिकांश उन अध्यादेशों के रूप में होता है जो प्रेसीडियम के द्वारा जारी किये जाते हैं तथा जिन्हें सर्वोच्च सोवियत केवल औपचारिक रूप से स्वीकार मात्र कर लेती है। हापर व थोम्पसन ने भी ऐसा ही विचार व्यक्त किया है और कहा है कि "इस बात से कि प्रेसीडियम लगातार और सर्वोच्च सोवियत समय समय पर कार्य करती है, प्रेसीडियम का पास आवश्यक रूप से बहुत सा ऐसा व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्य आ जाता है, जिसे सर्वोच्च सोवियत के लिये नहीं छोड़ा जा सकता। सर्वोच्च सोवियत के विषय में ऐसा कभी भी नहीं जान हुआ कि प्रेसीडियम द्वारा प्रस्तुत किसी विधेयक को उसने अस्वीकृत किया है।"

सर्वोच्च सोवियत के सत्र के समय

सर्वोच्च सोवियत के सत्र के समय भी प्रेसीडियम को अनेक महत्वपूर्ण कार्य करने पड़ते हैं। सर्वोच्च सोवियत के सत्र के समय इसका कार्य वास्तविक कार्यपालिका के रूप में कम व औपचारिक कार्यपालिका के रूप में अधिक होता है। सर्वोच्च सोवियत के सत्र के समय में प्रेसीडियम के अधिकारों व कृतव्या का विवेका निम्न शीपका में दिया जा सकता है

औपचारिक कार्यपालिका के कार्य—इस सम्बन्ध में पहले प्रकार के कार्य, जिनका सम्पादन प्रेसीडियम करती है वह हैं जिन्हें वह औपचारिक कार्यपालिका के रूप में करती है। औपचारिक कार्यपालिका के रूप में प्रेसीडियम सोवियत की बैठक बुलाने का कार्य करती है। वर्ष में दो बार वह सर्वोच्च सोवियत की अमाव्यारण बैठक भी बुलाती है। कार्यकाव की समाप्ति पर और अन्यो सदस्य में मतभेद होने पर यह सर्वोच्च सोवियत को भंग कर सकती है। सर्वोच्च सोवियत के भंग होने पर प्रेसीडियम का यह कार्य होता है कि दो महीने के अंदर सर्वोच्च सोवियत के पुनार कराय और तीन महीने के अंदर नई समझ की बैठक कराय। जिस प्रकार इंग्लैण्ड का राजा उपाधियाँ प्रदान करता है उसी प्रकार रूस की प्रेसीडियम भी उपाधियाँ व पदवी प्रदान करती है। यह लागू की क्षमादान तथा दण्ड की सूट आती है।

* The fact that the Presidium functions continually and Supreme Soviet only periodically of necessity brings the former a good deal of legislative business that cannot be held over to the latter. The Supreme Soviet has never been known to dissent on any measure which has been submitted to it by the presidium

राजदूतों की नियुक्ति भी प्रेसीडियम करती है। सैनिक शक्ति की कमान भी इसी के हाथ में रहती है। बहुमत से यह सचियों की पुष्टि करती है तथा उन्हें समाप्त करती है। इसे माशिन सों लगाने का अधिकार भी प्राप्त है। आंतरिक व बाह्य सुरक्षा के लिये इसे निवाय सैनिक भरती करने का अधिकार प्राप्त है। पर प्रेसीडियम की उक्त शक्तियों के विषय में यह स्मरणीय है कि उसकी यह सब शक्तियाँ औपचारिक हैं तथा वह साधारणतः कुछ बंधे नियमों के अन्तर्गत ही कार्य करती है। फिर भी यह ध्यान देने की बात है कि रूस की प्रेसीडियम की शक्तियों की यह औपचारिकता इंग्लण्ड के राजा जयवा फ्रांस व भारत के राष्ट्रपति की शक्तियों की औपचारिकता जसा नहीं है। इन देशों में शासन प्रमुख देश के मन्त्रिमण्डल के परामर्श के अनुकूल चलने के लिये बाध्य है, जबकि रूस का प्रेसीडियम के लिये यह पूर्णतः आवश्यक नहीं है कि वह वहाँ के मन्त्रिमण्डल के अनुसार ही चले।

व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्य—सर्वोच्च सोवियत के सत्र के समय दूसरे प्रकार के जो कार्य प्रेसीडियम करती है, वे व्यवस्थापन सम्बन्धी हैं। यह बड़ी अनोखी सी बात मालूम होती है कि व्यवस्थापिका का सत्र होते हुए भी कार्यपालिका का कुछ व्यवस्थापन सम्बन्धी अधिकार प्राप्त है। पर फिर भी यह तथ्य है कि प्रेसीडियम उस समय भी कुछ व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्य करता है जब सर्वोच्च सोवियत का सत्र होता है। प्रेसीडियम को यह अधिकार है कि किसी एक सघीय गणतन्त्र (Union Republic) की माँग पर वह सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित किसी भी कानून पर जनमत संग्रह करा सके। जनमत संग्रह सम्बन्धी इस अधिकार के कारण प्रेसीडियम सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित कानून को उस समय तक लागू होने से रोक सकती है, जब तक उन पर जनमत संग्रह न हो जाय। पर प्रेसीडियम ने इस अधिकार का वास्तविक रूप सद्भाषित ही है क्योंकि रूस में एक दल का शासन होने के कारण सर्वोच्च सोवियत व प्रेसीडियम दोनों में ही एक ही दल की प्रभुता है और दोनों में मतभेद का प्रश्न प्रायः नहीं उठता।

न्याय सम्बन्धी कार्य—एक अन्य प्रकार का कार्य, जिसे प्रेसीडियम करती है, न्याय सम्बन्धी है। न्याय सम्बन्धी अधिकारों की दृष्टि में रूस की प्रेसीडियम की स्थिति बड़े महत्व की है। न्याय सम्बन्धी अधिकारों की दृष्टि से वह अन्य सभी देशों के शासन प्रमुखों से बढ़कर है। यह रूस के सघ के सर्वोच्च न्यायालय की तरह कार्य करती है और सघ व राज्य के मंत्रियों को उन आदेशों का अवय घोषित कर सकती है जो सघ के कानूनों के विरुद्ध हों। इस दृष्टि से वह सघ के कानूनों की सरनिष्ठा है। इसके अतिरिक्त उसे सघ के संविधान की व्याख्या करने का भी अधिकार है। अपन इस अधिकार के अन्तर्गत सघ व उसकी इकाइयों के बीच में सर्वोपाधिक भ्रम का निवटारा करती है और सघ व उसकी इकाइयों के उन आदेशों का अवय घोषित कर सकती है जो संविधान के विरुद्ध हों। इस प्रकार हम देखते हैं कि रूस में न्यायिक पुनर्निरीक्षण (Judicial Review)

के स्थान पर कायपालिका के पुनर्विरीक्षण (Executive Review) की व्यवस्था है, जो रूस की संघीय व्यवस्था की एक विचित्र विशेषता है।

इस सम्बन्ध में यह स्मरणीय है कि रूस के संविधान की इस व्यवस्था के कारण संघीय व्यवस्था कमजोर हो गई है, क्योंकि संघ में कोई निष्पक्ष न्यायालय नहीं, जो संविधान तथा संघ की इकाइयों के अधिकारों की रक्षा कर सके। संविधान की मान्यता की रक्षा करने व उसकी व्याख्या करने का कार्य किसी निष्पक्ष यायिक संस्था के सिपुद न होकर रूस में प्रेसीडियम के सिपुद है, जिसके कारण सत्ता का केन्द्रीयकरण कायपालिका में हो गया है और वहाँ के संघ की इकाइयों के स्वायत्त अधिकार का कोई महत्व नहीं रह गया है।

प्रेसीडियम व सर्वोच्च सोवियत

रूस की प्रेसीडियम के विषय में जो कुछ ऊपर कहा गया है, उसमें स्पष्ट है कि वह एक बड़ी विचित्र संस्था है। उसकी विचित्रता इस बात में है कि वह एक सामूहिक अध्यक्ष (Collective Presidency) है तथा उस अनन्त व्यापक अधिकार प्राप्त है, जो कायपालन-सम्बन्धी, व्यवस्थापन सम्बन्धी तथा यायपालन सम्बन्धी तीनों ही प्रकार के हैं। इसके अतिरिक्त इसकी विचित्रता इस बात में भी है कि सर्वोच्च सोवियत व मन्त्रिमण्डल दोनों के सम्बन्ध में इसकी स्थिति श्रेष्ठतर है। कानूनी दृष्टि से सर्वोच्च सोवियत की यह एक अधीनस्थ समिति है। कायपालन व व्यवस्थापन सम्बन्धी दोनों ही प्रकार के कार्यों के लिये यह सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है। उसके प्रायः सभी निणयों व कार्यों का पुष्टिकरण सर्वोच्च सोवियत द्वारा होना आवश्यक है। पर व्यवहार में व्यवस्थापन सम्बन्धी सम्पूर्ण शक्ति का उपयोग प्रेसीडियम करती है, क्योंकि सर्वोच्च सोवियत उसके सब अध्यादेशों का पुष्टिकरण ही कर देती है। सर्वोच्च सोवियत को भंग करने के अपने अधिकार के कारण प्रेसीडियम की स्थिति सर्वोच्च सोवियत के सम्बन्ध में और भी महत्व की हो जाती है, क्योंकि जिस व्यवस्थापिका संस्था की वह समिति है, उसी को भंग करने का उन अधिकार प्राप्त हैं।

प्रेसीडियम व मन्त्रिमण्डल

इसी प्रकार यदि हम प्रेसीडियम व मन्त्रिमण्डल के पारस्परिक सम्बन्ध का दखल बंधन में लें तो यही प्रतीत होता है कि वास्तविक अधिकार मन्त्रिमण्डल के हाथ में है तथा प्रेसीडियम शासन प्रमुख होने के नाते मन्त्रिमण्डल के परामर्श व अनुमति पर चलता है। हमारे देश में उनका पारस्परिक सम्बन्ध इस प्रकार का है। पर इस सम्बन्ध में वास्तविकता यह नहीं है। रूस में प्रेसीडियम भारत के राष्ट्रपति की तरह औपचारिक शासन प्रमुख ही नहीं है, बल्कि वह वास्तविक शासन प्रमुख भी है। अतः मन्त्रिमण्डल के लिये यह आवश्यक है कि वह प्रेसीडियम के निणयों व आज्ञाओं का माने। रूस के मन्त्रिमण्डल का रूप बहुत बाध्यकारी (Executive) संस्था का न

हॉब्स प्रजासत्तिका (Authoritarianism) रूपा का है और उनका कार्य प्रेसोडिबन के निर्णयों को विनियमित करना मात्र है। यह ठीक है कि प्रेसोडिबन अपने निर्णय का नविनमंडल की सहायता से करती है पर फिर भी यह नहीं कहा जा सकता कि वह ने प्रेसोडिबन केवल परामर्श देने का कार्य करती है तथा निर्णय करने व प्रजासत्तिका करने का कार्य नविनमंडल का है। रुस ने प्रेसोडिबन वस्तु-वस्तु रूप से भी ने निर्णय का कार्य करती है और यह वह भी देखती है कि नविनमंडल उनके द्वारा निर्धारित नीति पर ठीक से चले। जब सर्वोच्च सोवियत का काम नहीं चलता होगा, तब तो नविनमंडल वस्तु-वस्तु प्रेसोडिबन के ही प्रति उत्तरदायी होगा है। नावियों को नियंत्रित करना व उन्हें अतय करने का कार्य भी प्रेसोडिबन के ही हाथ की बात है। रुस ने इन्वैरेंट की तरह नविनमंडलों उत्तरदायित्व अवास्तविक नहीं है, वस्तु वही वह वास्तविक है। प्रेसोडिबन नविनमंडल के बिना वस्तु-वस्तु एक अविनाशक है। यह नविनमंडल पर नियंत्रण करती है और उसके काम को देखरेख करती है।

SELECT READINGS

Carter	The Government of the Soviet Union
Fainsod	How Russia is Ruled
Neuman	European and Comparative Governments
Ogg	European Governments and Politics
Ogg and Zink	Modern Foreign Governments
Towster	Political Power in the U.S.S.R

रूस का मन्त्रि-मण्डल

“मन्त्रिमण्डल का कार्य बृहत् है। सामूहिक रूप से इसका कार्य शासन की नीतियों पर विचार करना व उन्हें कार्यान्वित करना है, जबकि ध्वस्तितगत रूप से उसके सदस्य प्रशासन के विभागों के अध्यक्ष होते हैं।”

—आग व जिंक

सोवियत रूस की शासन व्यवस्था में प्रशासन का सबसे प्रमुख व मन्त्रिमण्डल है। सन् १९४६ तक इसे काउंसिल आफ पीपुल्स कमिमार (Council of Peoples Commissars) कहा जाता था, जबकि अब इसका नाम काउंसिल आफ मिनिस्टर्स (Council of Ministers) है।

निर्वाचन

इसका निर्वाचन सर्वाच्च सोवियत के दोनों सदन की सम्मिलित बैठक में होता है। मन्त्रिमण्डल में यदि कोई स्थान रिक्त हो जाय, तो प्रेसीडियम उसे मन्त्रिमण्डल के अध्यक्ष (Chairman of the Council of Ministers) अर्थात् प्रधान मंत्री की सलाह से भर सकता है। प्रेसीडियम का यह भी अधिकार है कि प्रधानमंत्री की सलाह से मन्त्रिमण्डल के मंत्रियों को पदमुक्त कर सके, नये मन्त्रिपदा का उत्पन्न कर सके तथा उन्हें समाप्त भी कर सके। वह प्रधानमंत्री की सलाह से मंत्रियों के विभागों में रद्दोबदल भी कर सकती है। पर प्रेसीडियम के इन सब कार्यों का पुष्टिकरण सर्वाच्च सोवियत द्वारा होता आवश्यक होता है। मन्त्रिमण्डल के कार्यकाल के विषय में मविधान में कुछ नहीं कहा गया है किन्तु भी इसका कार्यकाल प्रायः सर्वोच्च सोवियत के कार्यकाल के साथ ही चलता है।

संगठन

रूस के मन्त्रिमण्डल में एक अध्यक्ष (Chairman), कई उपाध्यक्ष (Vice Chairmen) राजकीय नियोजन आयोग (State Planning Commission), कला समिति (Committee of Arts), उच्च शिक्षा समिति (Committee of Higher Education) राजकीय बैंक परिषद (Board of State Bank) के अध्यक्ष तथा सोवियत रूस के मन्त्रिगण आदि सम्मिलित होते हैं। रूस का मन्त्रिमण्डल इस प्रकार लगभग ५० सदस्यों का हो जाता है।

अध्यक्ष—रूस के मन्त्रिमण्डल के अध्यक्ष की स्थिति ससदीय शासन वाले देशों के प्रधानमन्त्री जैसी है। मन्त्रिमण्डल में उनकी स्थिति वस्तुतः बड़े महत्व की है। वह उनकी बैठकों की अध्यक्षता करता है तथा उसके निणयों व अध्यादेशों पर हस्ताक्षर करता है। वह मन्त्रिमण्डल के काम का निदेशन करता है। उस पर भी अधिकार है कि वह व्यक्तिगत मन्त्रियों के निणयों को रद्द कर दे। उसकी स्थिति वस्तुतः बड़े महत्व की है, क्योंकि मन्त्रिमण्डल के अध्यक्ष होने के साथ साथ वह साम्यवादी दल का भी एक अत्यन्त प्रमुख नेता होता है।

उपाध्यक्ष—अध्यक्ष व अतिरिक्त दूसरा महत्वपूर्ण पद उपाध्यक्ष का होता है। उपाध्यक्षों की संख्या निश्चित नहीं है। वह समय समय पर बदलती रहती है। उनकी संख्या प्रायः एक दर्जन के लगभग रहती है। वस्तुतः इन उपाध्यक्षों व अध्यक्षों से मिल कर एक अन्तरंग मन्त्रिमण्डल बनता है, जो नीति निर्माण तथा विविध मन्त्रालयों के कार्यों में सामंजस्य स्थापित करता है।

दो प्रकार के मन्त्री—रूस के मन्त्रिमण्डल के संगठन के विषय में एक विशेष बात जानने की यह है कि उसमें दो प्रकार के मन्त्री लागू हैं। पहले प्रकार के मन्त्री वे हैं, जो अखिल संघीय मन्त्री (All Union Ministers) कहलाते हैं। ये लागू उन विभागों के काम के लिये उत्तरदायी होते हैं, जो संघीय सरकार के कार्यक्षेत्र के हात में हैं। दूसरे प्रकार के मन्त्री लोग वे होते हैं, जो संघ के गणतन्त्रों के मन्त्री (Union Republic Ministers) कहलाते हैं। ये लोग उन विभागों के काम के लिये उत्तरदायी होते हैं, जो गणतन्त्रों के कार्यक्षेत्र में आने वाले कार्यों के उचित प्रतिपादन की देख-रेख करते हैं। इनका प्रमुख काम केन्द्रीय सरकार व गणतन्त्रों की सरकारों के बीच सम्पर्क बनाये रख कर उनके कार्यों में सामंजस्य बनाये रखना होता है।

राजकीय नियंत्रण मन्त्रालय—रूस के मन्त्रिमण्डल के संगठन की एक प्रमुख विशेषता यह भी है कि उसके अन्तर्गत एक ऐसा मन्त्रालय है जो शासन के प्रमुख अंगों तथा उनके क्रिया कलापों पर नियंत्रण रखता है। इस राजकीय नियंत्रण मन्त्रालय (Ministry of State Control) कहा जाता है। इसके सदस्यों का मनोनयन साम्यवादी दल की केन्द्रीय समिति द्वारा किया जाता है। यह मन्त्रालय मन्त्रिमण्डल का ही एक अंग होता है, तथापि इसका कार्य शासन के सभी अंगों पर नियंत्रण रखना होता है, जिसमें शासक दल व सरकार में सामंजस्य बना रहे।

आर्थिक सोवियत—मन्त्रिमण्डल की एक विशिष्ट शाखा आर्थिक सोवियत (Economic Soviet) है, जिसका काम देश के प्रमुख उद्योगों, व्यवसायों आदि पर नियंत्रण रखकर देश के औद्योगिक एवं आर्थिक जीवन का निदेशन करना है।

मन्त्रिमण्डल की सहायता के लिये कई जय परिषद (Boards) तथा समितियाँ (Committees) भी हैं। इन सब में राजकीय नियोजन आयोग (Gosplan) सबसे

प्रमुख है। अन्य परामर्शदात्री समितियों में कला समिति (Committee of Arts), उच्च शिक्षा समिति (Committee of Higher Education) तथा राजकीय बैंक परिषद (Board of State Bank) प्रमुख हैं और इनके अध्यक्ष लोग मंत्रिमण्डल के सदस्य होते हैं।

अधिकार एवं कार्य

संविधान की ६८वीं धारा में मंत्रिमण्डल के अधिकार एवं कार्यों का विस्तृत विवेचन किया गया है। उसके अनुसार मंत्रिमण्डल निम्नलिखित कार्यों के लिये उत्तरदायी है

१ मंत्रिमण्डल का सर्वप्रथम दायित्व है कि अखिल मधोय मन्त्रालय (All Union Ministries) तथा संघ के गणतन्त्रीय मन्त्रालय (Union Republican Ministries) का निदेशन करे तथा उनमें सामंजस्य बनाये रखे।

२ उसका दूसरा दायित्व राजकीय बजट एवं राष्ट्रीय आर्थिक योजनाओं को क्रियान्वित किये जाने की उचित व्यवस्था करना है। राष्ट्र की साख व अव्यवस्था को मजबूत बनाने के लिये आवश्यक कार्रवाई करना भी उसका दायित्व है।

३ सामाजिक व्यवस्था बनाये रखना, देश की सुरक्षा का प्रबन्ध राज्य के हितों का तथा नागरिकों के अधिकारों के संरक्षण की व्यवस्था करना भी उसका एक प्रमुख दायित्व है।

४ देश की सेना के संगठन का निदेशन तथा यह निश्चय करना भी उसका अधिकार है कि प्रतिवर्ष कितने नागरिकों को अनिवार्य सैनिक सेवा के लिये बुलाया जाय।

५ परराष्ट्रों के सम्बन्धों के संचालन के विषय में उचित व्यवस्था करना भी उसका एक अन्य दायित्व है।

६ आर्थिक, सांस्कृतिक तथा सेना सम्बन्धी मामलों का निबटारा करने के लिये विशिष्ट समितियों, आयोगों तथा अन्य प्रशासकीय संस्थाओं की नियुक्ति करना भी इसका एक प्रमुख काम है।

७ अखिल मधोय कानूनों के अनुसार तथा उनके आधार पर निणयों की घोषणा व आज्ञायें जारी करना मंत्रिमण्डल का एक अन्य अति महत्वपूर्ण अधिकार है। मंत्रिमण्डल के इस प्रकार के निणय व उसकी आज्ञायें पूरे संघ में लागू होती हैं।

८ मंत्रिमण्डल का यह अधिकार है कि वह संघ के गणतन्त्रों की प्रणाम सम्बन्धी उन आजाओं को निलम्बित कर दे, जो संघ के कानूनों व उसके आदर्शों के विरुद्ध हैं।

९ मंत्रिमण्डल के मन्त्री व्यक्तिगत रूप से भी ऐसी आज्ञायें जारी कर सकते हैं, जो संघ के कानूनों के क्रियान्वयन के लिये आवश्यक हैं। पर ऐसी आज्ञायें

क विषय म मन्त्रिमण्डल को यह अधिकार है कि यदि वह आवश्यक समझे तो उन्हें रद्द कर दे।

१० मन्त्रिमण्डल को यह भी अधिकार है कि सच के गणतन्त्रों के मन्त्रिमण्डलों के शासन के मधीय विषयों तथा वित्त से सम्बन्धित निणया को रद्द कर दे।

मन्त्रिमण्डल का मूल्यांकन

जसा ऊपर के विवेचन से हमने देखा रूस के मन्त्रिमण्डल को बड़े व्यापक तथा महत्वपूर्ण अधिकार प्राप्त है। यह ठीक है कि उसके कार्यों व निणयों के लिये प्रेसीडियम का पुष्टिकरण आवश्यक है, पर व्यवहार में वह पुष्टिकरण कभी अप्राप्य नहीं रहता। साम्यवादी दल के नेताओं से मिलकर प्रेसीडियम बनती है और उसमें से भी चुन हुए नेताओं का मन्त्रिमण्डल होता है। अतः स्वभावतः प्रेसीडियम अपने नेताओं व कार्यों का समायन करती है तथा मन्त्रिमण्डल देश के शासन का सर्वेसर्वा बन जाता है। मन्त्रिमण्डल की स्थिति का मूल्यांकन हम निम्न उपरीपको म कर सकते हैं

सद्वान्तिक दृष्टि से—इस प्रसंग म यह जान लना उपयोगी होगा कि रूस के मन्त्रिमण्डल की स्थिति क्या उसी तरह की है, जिस प्रकार की स्थिति अन्य ससदीय प्रणाली वाले देशों के मन्त्रिमण्डलों की होती है। यदि सिद्धांत रूप से देखें तो संविधान ने रूसी मन्त्रिमण्डल को प्रायः वही स्थिति प्रदान की है जहाँ साधारणतः सभी ससदीय व्यवस्था वाले देशों के मन्त्रिमण्डल की होती है। जहाँ पहले कहा गया है, मन्त्रिमण्डल का निर्वाचन सर्वोच्च सोवियत द्वारा किया जाता है। संविधान के अनुसार वह सर्वोच्च सोवियत के प्रति अपने कार्यों व नीतियों का लिये उत्तरदायी होता है। सर्वोच्च सोवियत की अनुपस्थिति म वह उसकी प्रेसीडियम के प्रति उत्तरदायी होता है। इसका अर्थ यह है कि सर्वोच्च सोवियत के प्रति अपने उत्तरदायित्व का निर्वाह न कर सकने पर सर्वोच्च सोवियत मन्त्रिमण्डल को हटा सकती है। इस प्रकार अन्य ससदीय प्रणाली वाले देशों की तरह रूस में भी मन्त्रिमण्डल व्यवस्थापिका म से लिया जाता है। उसके सदस्य व्यवस्थापिका की बैठकों में भाग लेते हैं। व्यवस्थापिका के सदस्यों द्वारा पूछे गये प्रश्नों का उत्तर देना उनके लिये अनिवार्य होता है। अन्य ससदीय प्रणाली वाले देशों की ही तरह रूस म भी व्यक्तिगत मंत्री शासन के विविध विभागों के अध्यक्ष भी होते हैं। व सामूहिक रूप में मन्त्रिमण्डल के रूप में भी कार्य करते हैं और व्यक्तिगत मंत्रियों के निणयों का रद्द भी कर सकते हैं। जहाँ हम कह सकते हैं कि रूस का मन्त्रिमण्डल भी अन्य ससदीय प्रणाली वाले देशों जहाँ ही मन्त्रिमण्डल है।

व्यावहारिक दृष्टि से—पर यदि व्यावहारिक दृष्टि से देखा जाय तो स्थिति कुछ और ही है। रूस का मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व उस प्रकार का नहीं है, जहाँ इंगलण्ड, फ्रांस या भारत का है। उन देशों म मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व का इतना महत्व है कि वहाँ यदि व्यवस्थापिका यह देखे कि मन्त्रिमण्डल उसकी इच्छा व नीतियों के विरुद्ध चल रहा है, तो वह सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल को भंग कर सकती है। पर रूस म ऐसा

नहीं है और न कभी हुआ है। वहाँ सर्वोच्च सोवियत अथवा उसके सत्रावसान के समय प्रेसीडियम यदि यह चाहे कि वह पूरे मन्त्रिमण्डल को भंग कर दे, तो वह ऐसा नहीं कर सकती। ऐसा कभी रुस में हुआ भी नहीं है। वास्तविकता इस सम्बन्ध में यह है कि रुस में मन्त्रिमण्डल का वास्तविक नियन्त्रण सर्वोच्च सावियत या प्रेसीडियम के हाथ में रह कर साम्यवादी दल की उच्च सत्ता के हाथ में रहता है। मन्त्रिमण्डल का अध्यक्ष तथा अनेक उपाध्यक्ष साम्यवादी दल का केंद्रीय समिति के प्रमुख सदस्य होते हैं। अतः उनकी स्थिति वस्तुतः ऐसी होती है कि वे स्वयं प्रेसीडियम तथा सर्वोच्च सोवियत पर नियन्त्रण रख सकते हैं। अतः मन्त्रिमण्डल प्रेसीडियम या सर्वोच्च सावियत के नियन्त्रण में रह कर तथा उसके प्रति उत्तरदायित्व का निर्वाह करते हुए कार्य करे इसका कोई प्रश्न ही नहीं उठता।

इसके अतिरिक्त रुस में इंग्लण्ड जैसा सामूहिक उत्तरदायित्व (Collective responsibility) जैसी कोई वस्तु नहीं है। व्यक्तिगत रूप से मंत्रियों की आलोचना सर्वोच्च सोवियत में अवश्य होती है। कभी कभी उन्हें पदच्युत भी कर दिया जाता है। पर व्यक्तिगत मंत्री के हटाय जान से सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल के त्याग-पत्र का प्रश्न नहीं उठता। इंग्लण्ड के प्रधानमंत्री जैसी स्थिति का कोई मंत्री रुस के मन्त्रिमण्डल में नहीं होता। इंग्लण्ड में प्रधानमंत्री मन्त्रिमण्डल के अन्य सदस्यों को स्वयं चुनता है और राजा उनकी केवल औपचारिक नियुक्ति कर देता है। पर रुस में यह बात नहीं है। रुस में सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल का निर्वाचन वहाँ के सर्वोच्च सोवियत द्वारा किया जाता है, चाहे वह निर्वाचन कितना ही औपचारिक क्यों न हो। इसका अतिरिक्त रुस के मन्त्रिमण्डल के अध्यक्ष का मन्त्रिमण्डल के किसी अन्य सदस्य को स्वयं पदच्युत करने का अधिकार नहीं है, जैसा कि इंग्लण्ड के प्रधानमंत्री को है। वह बिना मंत्री के हटाय जान की सिफारिश अवश्य कर सकता है और यदि उसकी सिफारिश को प्रेसीडियम स्वीकार करे और सर्वोच्च सोवियत उसकी पुष्टि करे, तो वह मंत्री हटाय जा सकता है। रुस के मन्त्रिमण्डल को इंग्लण्ड के मन्त्रिमण्डल की तरह यह अधिकार भी प्राप्त नहीं है कि सर्वोच्च सोवियत में मतभेद होने पर वह उसे भंग कर सके और दुबारा चुनाव की व्यवस्था कर सकें।

इस सम्बन्ध में प्रश्न यह उठता है कि ऐसा क्या है? इस मस्ये का एक कारण रुस में पाय जान वाला एक दल का शासन है। जिस एक साम्यवादी दल की वहाँ का सर्वोच्च सावियत होता है, उसी का प्रेसीडियम और उसी का मन्त्रिमण्डल होता है। अतः उनमें परस्पर कभी कोई गम्भीर मतभेद पदा नहीं हो पाता और न उनमें कभी परस्पर शक्ति परीक्षा की नीवत जाता है। ऊपर में नीचे तक सब का सब मूल रहता है। जो कुछ चाटा या पनाया द्वारा निजय किया जाता है, उसका समर्थन भी व स्तरों में होता रहता है। अतः रुस में मन्त्रिमण्डल का स्थिति अती नरु है और यह इंग्लण्ड की तुलना में अति अविश्वस्य तथा है।

SELECT READINGS

Adams and others	Foreign Governments and their Backgrounds
Carter and others	The Government of the Soviet Union
Fainsod	How Russia is Ruled
Florinsky	In Governments of Continental Europe
Ogg	European Governments and Politics
Ogg and Zink	Modern Foreign Governments
Towster Julian	Political Power in the U S S R

रूस की न्यायपालिका

“साम्यवाद के निर्माण व समाजवाद की रक्षा के लिये जो कुछ आवश्यक है, सोवियत कानून उसी का भूत रूप है।” —लनिन

“सोवियत संघ में पायात्तियों के लिये सर्वप्रथम यह आवश्यक है कि वे सोवियत सरकार के शत्रुओं से सड़ें और इसके अतिरिक्त उनके लिये यह आवश्यक है कि काम करने वाले लोगों में समाजवादी अनुशासन को पक्का करने के लिये वे नवीन सोवियत प्रणाली को हृदय बनाने का प्रयत्न करें।”

—कार्पिंस्की

प्रत्येक देश की पायात्तियों पर वहाँ की कानून विषयक मायताओं का बड़ा प्रभाव पड़ता है तथा यह बात रूस की न्यायप्रणाली के विषय में भी सत्य है। कानून के विषय में जो भी साम्यवादी मायतार्य हैं, रूस की न्याय-व्यवस्था उनसे पूर्णतः ओत प्रोत है।

कानून का साम्यवादी रूप

साम्यवादियों की कानून के रूप से सम्बन्धित मायता उनकी राज्य के रूप से सम्बन्धित मायता पर ही आधारित है। मार्क्स के विचारानुसार राज्य एक ऐसा यन्त्र है, जिसका कार्य एक विशेष प्रकार के सामाजिक संगठन की स्थापना व उसकी रक्षा करना है। उनके विचारानुसार पूँजीवादी सामाजिक संगठन की रक्षा पूँजीवादी राज्य द्वारा तथा समाजवादी सामाजिक संगठन की रक्षा समाजवादी राज्य द्वारा ही सम्भव हो सकती है। चूँकि राज्य के कानून राज्य की आत्मा होती हैं, अतः कानून का स्वरूप भी राज्य के स्वरूप के अनुसार ही होता है। पूँजीवादी राज्य के कानूनों के विषय में मार्क्स का विचार था कि वे राज्य के हाथ के ऐसे यन्त्र मात्र होते हैं, जिनका कार्य पूँजीपति वर्ग के हितों की रक्षा करना होता है। अतः ऐसी दशा में कानून के सामने समानता (Equality before law) की जो बात पूँजीवादी लोग द्वारा बड़ी जाती है वह केवल वास्तविक असमानता को छिपाने का ढाँग मात्र है। जसा

विशिष्टकी ने कहा है साम्यवादी मायता के अनुसार "कानून शक्तिशाली वर्ग की इच्छा मान होती है, जिसे अधिनियम का स्वर दे दिया जाता है।"¹

कानून के स्वरूप के विषय में जो उक्त साम्यवादी मायता है उसी पर सोवियत रूस की भी कानून व्यवस्था आधारित है। वहाँ की कानून व्यवस्था इस मायता पर आधारित नहीं है कि राज्य के आर्थिक तथा सामाजिक ढाँचे से अलग शाश्वत न्याय के किन्हीं सिद्धान्तों पर कोई कानूनी व्यवस्था आधारित हो सकती है। वह वस्तुतः यह मानकर चलती है कि कानून राज्य की इच्छा होते हैं। इसका अर्थ केवल इतना है कि वह शासक वर्ग की इच्छा की अभिव्यक्ति के साधन मान होते हैं। चूँकि समाजवादी राज्य में काम करने वालों का वर्ग शासक वर्ग होता है, अतः इस प्रकार के राज्य में कानून उस वर्ग की इच्छा के अर्थात् ऐसे होने चाहिये, जिनसे उनके तथा उनके अधिनायकत्व के हितों की सुरक्षा बनी रहे। अतः कानून के स्वरूप के विषय में सोवियत विचारधारा का मार यह है कि उसे सदा ऐसा होना चाहिये, जिससे समाजवाद की जड़ें अधिकाधिक मजबूत हो सकें, चाहे उसके द्वारा व्यक्ति को पूर्णतः राज्य के अधीन पना न बना दिया जाय। सोवियत विचारधारा में इसलिए 'प्राकृतिक कानून' (Natural law), अथवा राज्य के विरुद्ध सुरक्षा का व्यक्ति का अधिकार जन्म विचारों के लिये कोई गूज़ाइश नहीं है।

सोवियत न्यायपालिका का उद्देश्य

कानून एवं कानून की व्यवस्था के विषय में सोवियत विचारधारा जिस प्रकार की है, वहाँ की न्यायपालिका का उद्देश्य भी उसी पर आधारित है। जगस्त, १९३८ के एक कानून द्वारा न्यायालयों व न्यायाधिकारियों के कर्तव्यों के विषय में जसा स्पष्ट कहा गया है "उनका कार्य सोवियत समाजवादी राष्ट्रप्रीय सच के नागरिकों को देश के प्रति एवं समाजवाद के प्रति प्रेम की भावना, सोवियत कानूनों के पूरे पालन की भावना, समाज की सम्पत्ति की उचित परवाह, श्रम सम्बन्धी अनुशासन, राज्य व समाज के कर्तव्यों का सच्चाई पूर्ण पालन एवं राष्ट्र के नियमों के प्रति जादर की भावना की निष्ठा देना है।"² नागरिकों में इस प्रकार की भावना भरने के वावजूद भी यदि सोवियत सामाजिक एवं रासनतिक व्यवस्था के लिये कोई भय उत्पन्न हो,

¹ 'Law is merely the will of the dominant class elevated into a statute
—V. J. shinsky

² It is the duty of the Soviet Court to educate the citizens of the U S S R in the spirit of devotion to the fatherland and to the cause of socialism in the spirit of an exact and unfaltering performance of Soviet laws careful attitude towards socialist property labour discipline honest fulfilment of state and public duties and respect towards the rule of commonwealth

तो उससे उसकी रक्षा करना भी सोवियत न्यायालयों एवं 'यायाधिकारियों' का परम कर्तव्य है। इसके लिये यदि उन्हें सवहारावग के शत्रुओं, गद्दारों, धोखेबाजों को समाप्त करने का कार्य भी करना पड़े तो यह उनका कर्तव्य है। इस दृष्टि से उनके लिये यह आवश्यक है कि राष्ट्र की सम्पत्ति को चुराने वाले, श्रम सम्बन्धी अनुशासन को न मानने वाले, मुनाफाखोरी करने वाले अथवा ऐसे ही उन लोगों को कठिन से कठिन दण्ड दें, जिनके कार्यों से समाजवादी समाज की स्थापना व उसकी रक्षा में बाधा पड़ती है।

सोवियत न्याय प्रणाली की विशेषताएँ

कानून के विषय में साम्यवादी विचारधारा व सोवियत रूस की 'न्यायपालिका' के उद्देश्यों के विषय में जो कुछ ऊपर कहा गया है, उसी के आधार पर हम सोवियत न्यायप्रणाली की कुछ विशेषताओं का विवेचन निम्न प्रकार कर सकते हैं

१ सोवियत न्याय-व्यवस्था सामान्य प्रशासन का केवल एक भाग है। उसका रूप प्रशासन की एक शाखा जैसा भी नहीं है। वहाँ न्यायालयों द्वारा न्याय का कार्य प्रशासन के उस अधिकारी व उसके अधीन अधिकारियों के निष्ठ सहयोग से किया जाता है, जिस प्रोच्योरेटर जनरल (Procurator General) कहा जाता है तथा जिसका कार्य सावजनिक सम्पत्ति की रक्षा की देखभाल करना तथा उससे सम्बन्धित अपराधों के लिये अपराधियों का दण्ड दिलाना है। रूस में न्यायपालिका की पृथक्ता एवं स्वतन्त्रता जैसी किसी बात का अस्तित्व नहीं है। साम्यवाद के अनुसार जब कानून ही शासकवर्ग के हाथों में अपने हितों की रक्षा करने का एक हथियार है, तो रूस में न्यायपालिका की स्वतन्त्रता का न होना कोई विचित्र बात नहीं है। रूस में 'न्यायपालिका' सामान्य प्रशासन का अंग है और वह शासक दल की नीति की साधना के लिये न्यायवाप्य करती है। इस के नतीजे इस बात को खुले रूप में स्वीकार भी करते हैं। वालोनिन के शब्दों में 'यदि कोई न्यायाधीश कच्चा भावस-वादी है, जो दल के निर्णयों के लिये शक्ति के साथ लड़ नहीं सकता, तो वह बेकार है।'¹

२ सोवियत न्याय-व्यवस्था की दूसरी विशेषता यह है कि उसका न्यायाधीश का निर्वाचन एवं निरचित समय के लिये होता है। सर्वोच्च न्यायालय एवं विभिन्न न्यायालयों के न्यायाधीशों का चुनाव सर्वोच्च सोवियत ५ वर्ष के लिये करती है। विविध गणतन्त्रों व अन्य श्रेणीय देशों के न्यायालयों के न्यायाधीशों का निर्वाचन उनकी

¹ If a Judge is a poor Marxist who does not know the party decisions and who is unable to fight strongly enough for the party decisions, he is no good
—Kalinin

सोवियन ५ वर्ष के लिये करते हैं। सबसे नीचे के न्यायालयों तथा जन-न्यायालयों (Peoples' Courts) के न्यायाधीशों को जिलों के लोग ३ वर्ष के लिये चुने हैं।

३ सोवियन न्यायप्रणाली में न्यायाधीशों के साथ ऐसेसरो (Assessors) के निर्वाचन की भी व्यवस्था है। न्यायाधीश नियमित रूप से निश्चित कार्यकाल तक राज्य की न्यायिक सेवा करते हैं, जब कि ऐसेसरो मामलों की सुनवाई के समय में ही कार्य करते हैं। दोनों के लिये कोई योग्यता निश्चित नहीं है, फिर भी न्यायाधीश निश्चय ही वही लोग चुने जाते हैं, जो कानून विशेषज्ञ होते हैं। इस प्रकार निर्वाचित न्यायाधीशों व ऐसेसरो को अपन कार्य का प्रतिबदन अपने निर्वाचन क्षेत्र को देना होता है।

४ निर्वाचन करने वाली संस्था अपने द्वारा चुने गये न्यायाधीशों व ऐसेसरो को प्रत्यावर्तन (recall) के द्वारा उनके पदा से हटा भी सकती है। नीचे के न्यायालयों के न्यायाधीशों के विरुद्ध सम्बन्धित राजतन्त्र की प्रेसीडियम की स्वीकृति से जिले के प्रोक्वोरेटर द्वारा तथा सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के विरुद्ध सच की प्रेसीडियम की स्वीकृति से प्रोस्पेक्टोर जनरल द्वारा फौजदारी का मुकदमा चलाया जा सकता है।

५ प्रारम्भिक न्यायक्षेत्र (Original Jurisdiction) के मामलों की सुनवाई प्रायः दो ऐसेसरो व एक न्यायाधीश द्वारा की जाती है। अपील के मामले में सुनवाई अधिक न्यायाधीशों द्वारा की जाती है।

६ साविष्ट न्याय व्यवस्था की एक अन्य प्रमुख विशेषता यह है कि उसके द्वारा व्यक्ति की व्यक्तिगत स्वतन्त्रता की रक्षा की व्यवस्था की गई है। मविधान की १२७वां धारा में यह व्यवस्था स्पष्ट है कि "न्यायन्य के निषेध के बिना या प्रोक्वोरेटर की स्वीकृति के बिना किसी व्यक्ति को गिरफ्तार नहीं किया जा सकता।"^१

७ मुकदमों की सुनवाई प्रायः खुले रूप में की जाती है। प्रत्येक अभियुक्त को स्वयं या वकील के द्वारा अपनी रक्षा करने का अधिकार है। कुछ विनिष्ट मामलों में सुनवाई की व्यवस्था नहीं है, पर उन मामलों में सुनवाई तीन न्यायाधीशों द्वारा की जाती आवश्यक है। उन मुकदमों में ऐसेसरो नहीं रहते।

८ न्याय-न्याय यद्यपि विकेंद्रीकृत है और वह सच की विविध इकाइयों का दायित्व है तथापि सम्पूर्ण सच के क्षेत्र में दीवानी या फौजदारी की न्याय प्रक्रिया एक ही है यद्यपि कानून व न्याय सच की सरकार के क्षेत्र का विषय है।

^१ 'No person may be placed under arrest except by a decision of Court or with the sanction of the Procurator'

५५० विश्व के प्रमुख संविधान

६ सबके लिये एक ही प्रकार के न्यायालय न्याय कार्य करते हैं। इस में प्रशासनिक न्यायालयों जहाँ कोई न्यायालय नहीं है। सब व्यक्ति कानून के समर्थ समान हैं।

१० २६ मई सन् १९८७ के प्रेसीडियम के एक आदेश के अनुसार मृत्यु-दण्ड समाप्त कर दिया गया था। पर १३ जनवरी सन् १९५० के प्रेसीडियम के एक आदेश से वह पुन लागू कर दिया गया है और यह अनुमति दे दी गई है कि देश के विरुद्ध गद्दारी जामूसी व तोड़फोड़ करने वालों के मामले में उसका प्रयोग किया जा सकता है।

न्यायपालिका का संगठन

जहाँ ऊपर कहा गया है संविधान के अनुसार कानून व याच सत्रीय सरकार के कार्यक्षेत्र के विषय हैं। संविधान में न्यायपालिका का संगठन की केवल मोटी रूपरेखा ही दी गई है। पर १९३८ के जिस कानून के अनुसार हम की न्यायपालिका के संगठन की व्यवस्था है उसके अनुसार सम्पूर्ण देश के लिये एक ही न्यायिक ढांच की व्यवस्था है, जिसके अंतर्गत जितना नीचे स्तर की प्रशासनिक इकाई का न्यायालय है उतनी ही उसकी शक्ति कम है और जितने ऊँचे स्तर की प्रशासनिक इकाई का न्यायालय है, उतनी ही अधिक उसकी शक्ति है।

पिरामिड जैसा संगठन

हम में न्यायालयों का संगठन इस प्रकार पिरामिड (Pyramid) की तरह का है, जिसके आधार का निर्माण नीचे के स्तर के अनेक न्यायालयों द्वारा होता है तथा जिसके शीर्ष पर त्रिशिष्ट न्यायालय व सर्वोच्च न्यायालय है। जिन न्यायालयों द्वारा आधार का निर्माण हुआ है उनमें दो प्रकार के न्यायालय हैं। पहल प्रकार के न्यायालय स्थानीय न्यायालय हैं, जिनमें साथी न्यायालय (Comerately Courts) तथा जन न्यायालय (Peoples Courts) सम्मिलित हैं। इनके ऊपर के स्तर के न्यायालय प्रदेशीय (Territorial) व क्षेत्रीय (Regional) हैं। इनके ऊपर के स्तर के न्यायालय स्वायत्त गणराज्य (Autonomous Republics) तथा संघ के गणराज्य (Union Republics) के सर्वोच्च न्यायालय हैं। सबसे ऊँचे स्तर के न्यायालय विशेष न्यायालय (Special Courts) तथा संघ का सर्वोच्च न्यायालय (Federal Supreme Court) है।

साथी न्यायालय (Comerately Courts)

जहाँ ऊपर कहा गया है मध्य नीचे के स्तर के न्यायालय साथी न्यायालय (Comerately Courts) हैं। ये न्यायालय नियमित न्यायालयों की तुलना में अन्तर्गत नहीं आते। उनके पास भी उन नियमों के अनुसार नहीं होते जिनके अनुसार नियमित न्यायालयों का कार्य होता है। ऐसे न्यायालयों की स्थापना कबटर्निया अर्थात् व जहाँ वे गठनाएँ में की जाती हैं, जहाँ वे उनमें काम करने वाले लोगों के जन समूहों के पारस्परिक मतभेदों का निवारण करने हैं। इनके न्यायाधिकारिता का निश्चयन

सम्बन्धित लोगों के समूहों द्वारा किया जाता है तथा कानून जानने वाले न होने के कारण वे लोग 'याय' कार्य अपने सामान्य विवेक द्वारा करते हैं।

जन 'यायालय' (Peoples' Courts)

नियमित न्यायालया की शृंखला में सबसे नीचे के न्यायालय जन-न्यायालय (Peoples' Courts) होते हैं। ये 'यायालय' पहली सुनवाई के न्यायालय होते हैं, अर्थात् इनका 'यायक्षेत्र' केवल प्रारम्भिक (Original) होता है। ये दीवानी व फौजदारी दोनों ही प्रकार के मामलों में न्यायकाय करते हैं। दीवानी क्षेत्र में इनके न्यायक्षेत्र में सम्पत्ति (Property), श्रम सम्बन्धी कानून (Labour Laws), भरण व्यय (Alimony), उत्तराधिकार (Inheritance) तथा सम्प्रभ विच्छेद (Divorce) के मुकदमों आते हैं। फौजदारी के क्षेत्र में ये न्यायालय मारपीट, हत्या के अभियोग, नागरिकों की स्वतन्त्रता व सम्मान के अपहरण के अभियोग, सम्पत्ति, अधिकार का दुरुपयोग, गवर्न, करो की अशान्ति, चुनाव तथा कानून के उल्लंघन के मुकदमों की सुनवाई करते हैं।

इन 'यायालयों' का जिला 'यायालय' (District Court) भी कहते हैं, क्योंकि प्रायः प्रत्येक जिले में एक ऐसा 'यायालय' होता है। इन न्यायालयों के न्यायाधिकारियों की संख्या कितनी होनी चाहिए, इसका निर्णय उस क्षेत्र की सरकार द्वारा किया जाता है, जिसमें वह जिला होता है। प्रायः इन न्यायालयों में एक न्यायाधिकारी (Judge) तथा २ ऐसेसर (Assessors) कार्य करते हैं।

गणतंत्रों के उच्च न्यायालय

जन-न्यायालयों में ऊपर के स्तर पर स्वशासित गणतंत्रों के राष्ट्रमण्डलीय, क्षेत्रीय, तथा प्रदेशीय उच्च 'यायालय' तथा सभ के गणतंत्रों के सर्वोच्च 'यायालय' होते हैं। इन 'यायालयों' में एक अध्यक्ष (Chairman), एक उपाध्यक्ष (Deputy Chairman), कुछ सदस्य तथा ऐसेसर होते हैं। इनका निर्वाचन सम्बन्धित क्षेत्र की सोवियतों के द्वारा ५ वर्ष के लिये होता है। इन 'यायालयों' को प्रारम्भिक (Original) तथा अपील (Appellate) दोनों ही प्रकार का क्षेत्राधिकार (Jurisdiction) प्राप्त होता है। अपने प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत ये न्यायालय उन अभियोगों की सुनवाई करते हैं, जिनका सम्बन्ध प्रतिस्पर्धावादी आन्दोलनों, राज्य के प्रशासन के विरोध, समाज की सम्पत्ति की चोरी आदि से होता है। प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत ये 'यायालय' उन मामलों की भी सुनवाई करते हैं जिनका सम्बन्ध सामाजिक गठनों, संस्थाओं व सरकार के बीच के मुकदमों से होता है। अपील क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत ये 'यायालय' उन मामलों पर पुनर्विचार कर सकते हैं जिनमें नीचे के जन-न्यायालयों ने निर्णय किये हैं।

सभ के गणतंत्रों में भी सबसे ऊँचे स्तर का न्यायालय सर्वोच्च न्यायालय कहलाता है। इनके सदस्यों का चुनाव सभ के गणतंत्रों की सर्वोच्च सोवियत ५ वर्ष के लिये करती है। इन 'यायालयों' का कार्य अपने स नीचे के 'यायालयों' के कार्य की

अधिकार व काय—सोवियत सभ के सर्वोच्च न्यायालय का प्रमुख कर्तव्य न्याय काय का संचालन इस प्रकार करना है कि समाजवादी व्यवस्था का संरक्षण हो सके। सर्वोच्च न्यायालय के रूप में अपने से नीचे के न्यायालयों के कार्यों का पर्यवेक्षण करना और पूरे सभ की न्याय व्यवस्था का एक-सा बनाना भी उसका प्रमुख कर्तव्य है। अपने से नीचे के न्यायालय कानून वा क्रियान्वयन किम प्रकार करते हैं, यह देखना उसका काय है और इस सम्बन्ध में उसका यह अधिकार है कि यदि वह आवश्यक समझे तो उनके निर्णयों को रद्द कर दे। न्याय व्यवस्था की कार्यविधि से सम्बन्धित नियमों का निर्माण करना केवल इसी न्यायालय का अधिकार है तथा उसने अपने इस अधिकार का प्रयोग न्याय व्यवस्था का पूरी तरह केन्द्रीकृत करने के लिये ही किया है।

सोवियत सभ के सर्वोच्च न्यायालय का प्रारम्भिक तथा अपीलीय दोनों प्रकार का न्यायाधिकार प्राप्त है। अपीलीय न्यायालय के रूप में यह अपने से नीचे के न्यायालयों के निर्णयों को रद्द कर सकता है। इसके लिये विशिष्ट न्यायालय (Special Courts) इसके अधीनस्थ न्यायालय माने जाते हैं। अत्यन्त महत्वपूर्ण एवं गम्भीर मामलों में इसे दीवानी व फौजदारी का प्रारम्भिक न्यायाधिकार (Original Jurisdiction) भी प्राप्त है।

न्यायिक पुनर्निरीक्षण के अधिकारों का अस्तित्व—सोवियत सभ के कार्यों व अधिकारों के प्रसंग में यह भी स्मरणीय है कि उसे न्यायिक पुनर्निरीक्षण (Judicial review) का अधिकार प्राप्त नहीं है। संयुक्त राज्य अमेरिका तथा भारत के सर्वोच्च न्यायालयों के विषय में हम जानते हैं कि उन्हें राजकीय व्यवस्थापन के विषय में न्यायिक पुनर्निरीक्षण का अधिकार प्राप्त है। अपने इस अधिकार के अन्तर्गत वे कानूनों की वधानिकता या अवधानिकता पर विचार करते हैं और उन कानूनों को अवध घोषित कर देते हैं, जो उन्हें संविधान के प्रतिकूल दिखाई देते हैं। ऐसा कोई अधिकार रूस के सोवियत सभ के सर्वोच्च न्यायालय को प्राप्त नहीं है। वह सर्वोच्च सोवियत के कानूनों को, उसकी प्रेसीडियम के अध्यादेशों का अथवा मन्त्रिमण्डल के आदेशों को इस आधार पर रद्द नहीं कर सकता कि वे संविधान की व्यवस्था के प्रतिकूल हैं। इस प्रकार सोवियत सभ का सर्वोच्च न्यायालय सोवियत संविधान का संरक्षक नहीं है। उसे लागू करने का भी अधिकार नहीं है, क्योंकि यह काय सर्वोच्च सोवियत की स्ती है।

म यह प्रश्न उठना भी बड़ा स्वाभाविक है कि रूस का सर्वोच्च न्यायिक न्यायालय है। इस सम्बन्ध में रूस के संविधान के देश के अन्य न्यायाधीशों की तरह ही भी 'स्वतंत्र और केवल कानून के अधीन हैं।' भी सत्य है। व्यवहार में सभ के सर्वोच्च न्यायालय न्याय करते समय सरकार की सामान्य नीति का

देखरेख करना तथा उनके निणया पर पुनर्विचार करना होता है। इस प्रकार का पुनर्विचार ये न्यायालय संविधान मध्य के प्रोक्वोरेटर जनरल, सोवियत संघ के सर्वोच्च न्यायालय के अध्यक्ष, संघीय गणतंत्रों के प्रोक्वोरेटर तथा संघीय गणतंत्रों के सर्वोच्च न्यायालयों के अध्यक्षों के विरोध पर कर सकते हैं। इन न्यायालयों को कुछ महत्वपूर्ण फौजदारी व दीवानों के मामलों के विषय में प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार भी प्राप्त है। उदाहरणार्थ, उन मामलों के विषय में इन न्यायालयों को प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार प्राप्त है, जिनमें ऊँचे सरकारी अधिकारी फँसे हों, जो सम्बन्धित संघीय गणतंत्र की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम ने या उसके प्रोक्वोरेटर ने अथवा गृह मंत्रालय ने उनके पास विचाराय भेजे हों या जिनकी मुनवाई करने का निणय न्यायालय ने स्वयं किया हो। इनके विषय में यह स्मरणयोग्य है कि अपने में नीचे के न्यायालय के विषय में जहाँ रह उनके कार्य का पर्यवेक्षण (Supervision) करने का अधिकार है, वहाँ अपने लिये ये सोवियत संघ के सर्वोच्च न्यायालय के अधीन हैं और वह इनके कार्य का पर्यवेक्षण करने व इन पर नियंत्रण रखने का अधिकारी है।

सोवियत संघ का सर्वोच्च न्यायालय

सोवियत संघ की न्याय व्यवस्था का शीर्षस्थ न्यायालय समाजवादी सोवियत गणतंत्रीय संघ का सर्वोच्च न्यायालय है। इसके न्यायाधीशों का निर्वाचन संघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा ५ वर्ष के लिये किया जाता है। इसके अन्तर्गत एक अध्यक्ष (Chairman), एक उपाध्यक्ष (Deputy Chairman) कुछ न्यायाधीश तथा कुछ ऐसेसर होते हैं। न्यायाधीशों तथा ऐसेसरा की संख्या घटती बढ़ती रहती है। सन् १९५१ में इसमें ७६ न्यायाधीश तथा ३५ ऐसेसर थे। इन न्यायालयों के ५ विभाग (Collegia) हैं, जिनका सम्बन्ध क्रमशः दीवानों, फौजदारी, सेना, रेलमार्ग, परिवहन तथा जल परिवहन से है। न्यायालय का कोई विभाग (Collegium) जब किसी मामले की मुनवाई प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार के न्यायालय के रूप में करता है, तो उसमें एक न्यायाधीश व दो ऐसेसर न्यायकाय करत हैं। जब कोई विभाग अपील के न्यायालय के रूप में किसी मामले की मुनवाई करता है, तो उनमें तीन न्यायाधीश न्यायकाय करते हैं। दो माह में कम से कम १ बार न्यायालय पूरी संख्या में (Full bench or plenum) में भी अपनी बैठक करता है और ऐसी बैठक में वह न्यायालय के विविध विभागों के उन निणय (Judgments), अभिमत (Verdicts) तथा व्यवस्थाओं (Rulings) पर पुनर्विचार (Review) करता है, जो उसके समक्ष सम्बन्धित न्यायालय के अध्यक्ष द्वारा अथवा प्रोक्वोरेटर जनरल द्वारा विचाराय प्रस्तुत किये जाते हैं। इस प्रकार की पूरी बैठक में न्यायालय कार्यविधि सम्बन्धी सामान्य नियमों का भी निर्माण करता है। इस प्रकार की बैठक में प्रोक्वोरेटर जनरल की उपस्थिति अनिवार्य होती है और यदि चाहे तो न्याय मंत्री भी उसमें भाग ले सकते हैं।

अधिकार व कार्य—सोवियत सघ के सर्वोच्च न्यायालय का प्रमुख कतव्य न्याय काय का संचालन इस प्रकार करना है कि समाजवादी व्यवस्था का संरक्षण हो सके। सर्वोच्च न्यायालय के रूप में अपने से नीचे के न्यायालयों के कार्यों का पर्यवेक्षण करना और पूरे सघ की न्याय व्यवस्था का एक-सा बनाना भी उसका प्रमुख कतव्य है। अपने से नीचे के न्यायालय कानूनों का क्रियान्वयन किस प्रकार करते हैं, यह देखना उसका कार्य है और इस सम्बन्ध में उसका यह अधिकार है कि यदि वह आवश्यक समझे तो उनके निणयों को रद्द कर दे। न्याय व्यवस्था की कार्यविधि से सम्बन्धित नियमों का निर्माण करना केवल इसी न्यायालय का अधिकार है तथा उसने अपने इस अधिकार का प्रयोग न्याय व्यवस्था को पूरी तरह केन्द्रीकृत करने के लिये ही किया है।

सोवियत सघ के सर्वोच्च न्यायालय को प्रारम्भिक तथा अपीलीय दोनों प्रकार का न्यायाधिकार प्राप्त है। अपीलीय न्यायालय के रूप में यह अपने से नीचे के न्यायालयों के निणयों को रद्द कर सकता है। इसके लिये विशिष्ट न्यायालय (Special Courts) इसके अधीनस्थ न्यायालय माने जाते हैं। अत्यन्त महत्वपूर्ण एवं गम्भीर मामलों में इसे दीवानी व फौजदारी का प्रारम्भिक न्यायाधिकार (Original Jurisdiction) भी प्राप्त है।

न्यायिक पुनर्निरीक्षण के अधिकारों का अस्तित्व—सोवियत सघ के कार्यों व अधिकारों के प्रसंग में यह भी स्मरणीय है कि उसे न्यायिक पुनर्निरीक्षण (Judicial review) का अधिकार प्राप्त नहीं है। संयुक्त राज्य अमेरिका तथा भारत के सर्वोच्च न्यायालयों के विषय में हम जानते हैं कि उन्हें राजकीय व्यवस्थापन के विषय में न्यायिक पुनर्निरीक्षण का अधिकार प्राप्त है। अपने इस अधिकार के अन्तर्गत वे कानूनों की बधानिकता या अवधानिकता पर विचार करते हैं और उन कानूनों को अवध पापित कर देते हैं, जो उन्हें संविधान के प्रतिभूल दिखाई देते हैं। ऐसा कोई अधिकार रुस के सोवियत सघ के सर्वोच्च न्यायालय को प्राप्त नहीं है। वह सर्वोच्च सोवियत के कानूनों को, उसकी प्रेसीडियम के अध्यादेशों को अथवा मन्त्रिमण्डल के आदेशों को इस आधार पर रद्द नहीं कर सकता कि वे संविधान की व्यवस्था के प्रतिभूल हैं। इस प्रकार सोवियत सघ का सर्वोच्च न्यायालय सोवियत संविधान का संरक्षक नहीं है। उसे उसकी व्याख्या करने का भी अधिकार नहीं है क्योंकि यह कार्य सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम करती है।

इस प्रसंग में यह प्रश्न उठना भी बड़ा स्वाभाविक है कि रुस का सर्वोच्च न्यायालय किस हद तक एक स्वतन्त्र न्यायालय है। इन सम्बन्ध में रुस के संविधान में यह स्पष्ट कहा गया है कि देश के अन्य न्यायालयों के न्यायाधीशों की तरह ही सघ के सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश भी 'स्वतन्त्र और केवल कानून के अधीन हैं।' पर यह केवल सद्धान्तिक रूप से ही सत्य है। व्यवहार में सघ के सर्वोच्च न्यायालय ने न्यायाधीशों को भी मामलों का निणय करने समय सरकार की सामान्य नीति का

ध्यान रखना पड़ता है। सोवियत रूस के एक न्यायागारी पोलियास्की ने स्वयं इस विषय में स्पष्ट कहा है कि "वास्तविक मामला का परीक्षण करते समय सरकार की सामान्य नीति पर चलन का वतव्य यायाधीशों की स्वतंत्रता से बाहर की बात बिल्कुल नहीं है। यायपालिका राजसत्ता का एक अंग है और इस कारण वह राजनीति से अलग नहीं हो सकती। यायपालिका के राजनीति से अलग रहने की मांग किन्हीं भी परिस्थितियों में और कहीं भी पूरी नहीं होती।" इस प्रकार यह स्पष्ट है कि सोवियत सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के लिये स्वतंत्रतापूर्वक यायकाय करने से यह अधिक आवश्यक है कि वे सरकार की सामान्य नीति का निर्वाह करते हुए न्याय काय करें। यही कारण है कि वहाँ यायाधीश केवल ऐसे ही व्यक्ति चुने जा सकते हैं, जो सरकार व शासक दल की नीतियों के अवभक्त हों और जो मामला का निणय सरकार व शासक दल की नीति के हित की दृष्टि से कर सकें।

इसके अतिरिक्त प्रोक्योरेटर जनरल तथा याय मंत्री के सर्वोच्च यायालय की पूरी बैठका में विधिवत भाग लेने की व्यवस्था भी यायाधीशों की स्वतंत्रता में बाधक है। प्रोक्योरेटर जनरल व याय मंत्री जब आवश्यक रूप से इस बात के अधिकारी हैं कि वे यायालय की पूरी बैठकों में भाग ले सकें तो यह निश्चय है कि वे न्यायालय के निणयों में हस्तक्षेप करग और यायालय के निणय सरकारी दृष्टिकोण से प्रभावित हुए बिना न रह सकेंगे। वस्तुतः इस सम्प्रदाय में सोवियत नीति ही यह है कि राज्य व शासन के सब अंग शासक दल की शक्ति के यन्त्रोद्धार में हैं और उनका कार्य उस दल के हितों की साधना करना होता है। सोवियत यायपालिका के विषय में भी यह बात अक्षरशः सत्य है। राज्य व सरकार के अंगों की भाँति रूस की यायपालिका को भी शासक दल की शक्ति के यन्त्रोद्धार में काम करना पड़ता है तथा उस प्रकार स्वतंत्रतापूर्वक यायकाय करने की स्वतंत्रता नहीं है, जिस प्रकार की स्वतंत्रता अमेरिका अथवा भारत के सर्वोच्च यायालयों को प्राप्त है। वस्तुतः जसा टाउस्टर जूलियन ने कहा है यायपालिका काम करने वालों के वर्ग के अधिनायकत्व का एक महत्वपूर्ण व तेज हथियार है। परिणामस्वरूप सर्वोच्च यायालय का शासन की ऊँची तथा स्वतंत्र शाखा न मानकर उसकी सहायक शाखा माना जाता है।¹

¹ The independence of Judges in examining concrete cases does not at all exclude the duty of following the general policy of Government. Judiciary is an organ of State power and therefore cannot be outside politics. The demand that judiciary remain outside of politics is nowhere and under no circumstances realized
—Poliansky

² Judiciary is an important and sharp weapon of the dictatorship of the working class. Consequently the Supreme Court is regarded as an auxiliary and not a superior or independent branch of the Government.
—Towster Julian

सोवियत संघ के विशिष्ट न्यायालय

सघीय स्तर के न्यायालयों की श्रेणी में आने वाले न्यायालयों में अन्य न्यायालय रूस के विशिष्ट न्यायालय (Special Courts) हैं। सघीय स्तर के न्यायालय होने के कारण इनका व्यापक सम्पूर्ण देश पर है। ये न्यायालय दो प्रकार के हैं— (१) सैनिक न्यायालय (Military Tribunals), तथा माग न्यायालय (Line Courts)। सैनिक न्यायालय वे न्यायालय हैं जो सेना से सम्बंधित अपराधों के मुकदमों की सुनवाई करते हैं। माग न्यायालय वे न्यायालय हैं, जो रेल व सड़क यातायात तथा जल यातायात से सम्बंधित मुकदमों की सुनवाई करते हैं। सैनिक न्यायालयों की स्थापना उन स्थानों पर की जाती है जहाँ सेना ठहरती है अथवा वहाँ की जाती है, जहाँ सैनिक शिक्षण केन्द्र होते हैं। यातायात न्यायालयों की स्थापना यातायात केन्द्रों पर की जाती है। इन न्यायालयों का व्यापक अधिकार उन मुकदमों के सुनने का होता है, जिनका सम्बंध सामान्य यातायात में बाधा डालने वाले अपराधों से होता है। सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत इन न्यायालयों का क्षेत्र आवश्यकतानुसार बढ़ा घटा सकती है। वह ऐसे नवीन न्यायालयों की स्थापना भी कर सकती है। विशिष्ट न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपील सोवियत संघ के सर्वोच्च न्यायालय के सम्बंधित विभाग (Collegium) के समक्ष की जा सकती है।

सोवियत संघ का प्रोक्वोरेटर जनरल

सोवियत संघ की न्यायपालिका का वर्णन वहाँ के प्रोक्वोरेटर जनरल के पद के वर्णन के बिना पूरा नहीं कहा जा सकता क्योंकि कानून की प्रक्रिया को सम्पूर्ण देश में समान रूप से लागू कराने का कार्य प्रमुखतः उसी का है। काटर ने तो इस सम्बंध में उसके पद को सर्वोच्च न्यायालय से भी अधिक महत्वपूर्ण माना है और कहा है कि 'सम्पूर्ण संघ में कानून के नियमों की एकरूपता बनाए रखने की दृष्टि से संघ के राजकीय अभियोग संचालक (Public Prosecutor or Procurator General) का महत्व सर्वोच्च न्यायालय से भी बढ़कर है।'¹ सोवियत संघ के प्रोक्वोरेटर जनरल का पद प्रायः उसी प्रकार का है, जिस प्रकार का पद अन्य देशों में महाधिवक्ता (Advocate General) का होता है। पर रूस के प्रोक्वोरेटर जनरल के अधिकार व उसके पद का महत्व अन्य देशों के महाधिवक्ताओं से कहीं बढ़कर है।

प्रोक्वोरेटर पद की शृङ्खला व नियुक्ति

प्रोक्वोरेटर का पद केन्द्र व इकाइयों दोनों में ही होता है। केन्द्र पर उच्च सोवियत संघ का प्रोक्वोरेटर जनरल कहा जाता है तथा उससे नीचे के स्तरों पर उसे प्रोक्वोरेटर कहा जाता है। केन्द्र के प्रोक्वोरेटर जनरल को संघ की सर्वोच्च सोवियत

¹ Even more important than the Supreme Court in ensuring uniformity of legal rules throughout the Union is the public prosecutor (the Procurator General) of the Union — Carter

नियुक्त करती है। उसका कार्यकाल ७ वर्ष का होता है। प्रत्येक सघीय गणतन्त्र (Union Republic), स्वशासित गणतन्त्र (Autonomous Republic) स्वशासित क्षेत्र (Autonomous Region), प्रदेश (Territory) तथा खण्ड (Region) में एक एक प्रोक्क्योरेटर होता है, जिसकी नियुक्ति वेद के प्रोक्क्योरेटर जनरल द्वारा ५ वर्ष के लिये की जाती है। सघीय गणतन्त्र (Union Republics) के प्रोक्क्योरेटर जिला व नगर के स्थानीय प्राक्क्योरेटरों की नियुक्ति करते हैं। ऐसी नियुक्तियों की स्वीकृति उन्हें प्रोक्क्योरेटर जनरल से लेनी पड़ती है। इनका कार्यकाल भी ५ वर्ष होता है।

इस सम्बन्ध में ध्यान देने की बात यह है कि प्रोक्क्योरेटरों के विषय में न्यायाधीशों जसी निर्वाचन की व्यवस्था नहीं है। उनके लिये नियुक्ति की व्यवस्था है, और सब नियुक्तियों पर केन्द्रीय प्रोक्क्योरेटर जनरल का नियन्त्रण रहता है। इस प्रकार हम देखते हैं कि प्राक्क्योरेटर पद की व्यवस्था द्वारा सम्पूर्ण देश की न्यायव्यवस्था पर कब्जा का नियन्त्रण बना रहता है।

प्रोक्क्योरेटर के अधिकार व कार्य

सविधान के अनुसार 'सोवियत समाजवादी गणतन्त्रीय सघ के सब मंत्रियों व उनके अधीनस्थ सस्याओं एवं कमचारियों व नागरिकों द्वारा कानून का पूरा पालन कराने की पर्यवेक्षण सम्बन्धी सर्वोच्च शक्ति सामान्यतः सोवियत समाजवादी गणतन्त्रीय सघ के प्रोक्क्योरेटर जनरल में निहित है।'¹ प्रोक्क्योरेटर जनरल व उससे नीचे के स्तर के प्रोक्क्योरेटर सग सरकार की ओर व भी और व्यक्तियों की ओर से भी अभियोग पक्ष (Prosecution) के रूप में कार्य करते हैं। इसके अतिरिक्त यह देखना कि सरकारी कमचारी व नागरिक सभी कानून का पालन पूर्ण तरह से करते हैं, इसी का काम है। सरकारी कमचारियों के कार्यों पर ये लोग आपत्ति उठा सकते हैं और यदि वे कानून के विरुद्ध हों, तो उनके लिये सम्बन्धित कमचारियों के विरुद्ध अभियोग चला सकते हैं। कोई प्रशासनिक नियम (Administrative Rule) सविधान की व्यवस्था के विरुद्ध तो नहीं है, यह देखना भी प्रोक्क्योरेटरों का दायित्व है। न्यायालय कानून को ठीक तरह में लागू कर, यह देखना भी उसी का काम है। उन्हें ऐसे मामलों में हस्तक्षेप करने व अपील का प्रवर्धन व कराने का अधिकार है जिनमें वे यह समझें कि यथा उचित नहीं हुआ है जबकि यह समझें कि दण्ड कम या अधिक दिया गया है। उन्हें यह भी अधिकार है कि कानून भंग करने वाले किसी भी नागरिक अथवा सरकारी कमचारी को गिरफ्तार किये जाने का आदेश जारी कर सकें। प्राक्क्योरेटर जनरल को यह भी अधिकार है कि वह किसी भी न्यायालय से किसी भी

¹ 'The supreme supervisory power to ensure the strict observance of law by all ministers and institutions subordinated to them as well as by officials and citizens of the U S S R generally is vested in the Procurator General of the U S S R

मुकदमे को हटा कर सघ के सर्वोच्च न्यायालय में सुनवाई के लिये ला सके। सरकारी कमचारियों को कानून की सीमा का उल्लंघन करने से रोक कर प्रोक्स्योरटर व्यक्ति के अधिकारों की रक्षा करता है। प्रोक्स्योरटर जनरल का एक विशेष अधिकार यह भी है कि वह सघ के सर्वोच्च न्यायालय की सम्पूर्ण बैठक में भाग ले सकता है। किन्हीं किन्हीं मामलों में उसे अभियोग चालक (Prosecutor) व न्यायाधीश दोनों का ही कार्य करना पड़ता है।

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि प्रोक्स्योरटर का पद रूस के प्रशासन का एक ऐसा पद है, जो न्याय की प्रक्रिया का पूरी तरह में प्रभावित कर सकता है। जसा कापिन्स्की ने कहा है— 'प्रोक्स्योरटर का कार्यालय फौजदारी की कार्यवाही चलाता है और फौजदारी के मामलों की जांच करता है, उन परिस्थितियों का पता लगाता है, जिनमें अपराध किये गये हों, अपराध करने वाले और उनके साक्षियों के विरुद्ध सबूत इकट्ठा करता है तथा यह दखता है कि अथवा जांच करने वाले अधिकारी कानून के अंतर्गत कार्य कर। प्रोक्स्योरटर के कार्यालय द्वारा दिये हुये मामलों की सुनवाई न्यायालय करता है और सोवियत राज्य की ओर से प्रोक्स्योरटर न्यायालय के सामने अभियोग का संचालन करता है। सुनवाई के बाद न्यायालय अपना अभिमत तथा आदेश दे देता है। न्यायालय द्वारा दिये हुये निर्णय की जांच प्रोक्स्योरटर उसकी शुद्धता देखने की दृष्टि से करता है, न्यायालय के आदेश व निर्णय का क्रियाव्य भी वही करता है और जिन मामलों के निर्णय उसकी राय में त्रुटिपूर्ण होते हैं, उनमें वह अपील करता है।¹ जसा ऊपर के वर्णन से स्पष्ट है, प्रोक्स्योरटर को बड़े व्यापक अधिकार प्राप्त हैं। यही कारण है कि इस पद पर साम्यवादी दल के किसी ऊँच नेता की ही नियुक्ति की जाती है, जिससे वह अपने व्यापक अधिकारों का प्रयोग साम्यवादी व्यवस्था व सर्वहारा अधिनायकत्व का शक्तिशाली बनाने के लिये करे। विशिन्स्की ने, जिसने इस पद पर स्वयं कार्य किया है, इस पद के महत्व के विषय में ठीक ही कहा है कि

¹ The procurator's office institutes criminal proceeding and investigates criminal cases, ascertains the circumstances under which crimes were committed, collects evidence against the perpetrators of crimes and their accomplices and sees to it that other investigating authorities act within the law. The Courts try cases submitted to them by the procurator's office and the procurator maintains the prosecution before the Courts in the name of the Soviet State. At the end of the trial the Courts hand down its verdict and sentence. The Procurator examines the decision handed down by the Courts as to their correctness, attends to the execution of the sentences and judgments of the Courts and enters appeals in cases where in his opinion the sentence or judgment is erroneous.

“सोवियत अभियोग-अधिकारी समाजवादी कानूनी व्यवस्था का सतरो है, साम्यवादी दल तथा सोवियत सत्ता का नेता तथा समाजवाद का अग्रणी है।”¹

सोवियत न्याय व्यवस्था का मूल्यांकन

सोवियत न्यायपालिका के उपयुक्त वर्णन से जसा हमने देखा अ य लोकतन्त्र की तरह रूस का सविधान भी सबको न्यायिक समानता व सुरक्षा प्रदान करता है। वहाँ की न्याय-व्यवस्था के अन्तर्गत सब लोग कानून के समक्ष समान हैं। सविधान की १२७वीं धारा के अन्तर्गत यह स्पष्ट व्यवस्था की गई है कि ‘किसी न्यायालय के निणय अथवा प्रोक्वोरेटर की स्वीकृति के बिना किसी व्यक्ति को गिरफ्तार नहीं किया जायगा।’ सोवियत न्यायालय पूर्णतः स्वतंत्र हैं और केवल कानून के अधीन हैं, यह बात भी सविधान में खूब बड़ी गई है पर ये तथा अन्य ऐसी ही मर्यादात्मक व्यवस्थाएँ केवल सद्भावित रूप में ही सत्य हैं।

जहाँ तक व्यवहार का प्रश्न है रूस की सम्पूर्ण न्यायव्यवस्था इस मायता पर आधारित है कि किसी देश की न्यायव्यवस्था क्या, सरकार के सभी अंग शासक दल की शक्ति के साबन मान होते हैं और यही कारण है कि वहाँ के कानून एवं न्यायालयों की सम्पूर्ण व्यवस्था ऐसी है कि वह अतृप्तता शासक दल की नीति का समर्थन व उसके हिता की साधना करने वाली है।

जहाँ तक इस सद्भावित तथ्य का प्रश्न है कि सब लोग कानून के समक्ष समान हैं, यह याद रखने की बात है कि यह समानता केवल उन लोगों के लिये है जो साम्यवादी अथवा कम से कम साम्यवाद के भक्त अवश्य हैं। अन्य लोगों के लिए समानता का अर्थ निश्चय वह नहीं होता, जो साम्यवादिया अथवा साम्यवाद के भक्तों के लिये होता है। अन्य लोगों को ‘लोगों का दुश्मन’ (Enemy of the people), ‘गद्दार’ (Traitor) या ऐसे ही अन्य नामों से पुकारा जाता है और उनके लिये समानता कोरी बात ही बन कर रह जाती है।

किसी न्यायालय के निणय अथवा प्रोक्वोरेटर की अनुमति के बिना गिरफ्तारी न किया जाने की जो व्यवस्था है, वह भी व्यवहार में उसकी उल्टी है। प्रोक्वोरेटर हर स्तर पर ऐसे लोग होते हैं, जो साम्यवादी दल के माने हुये लोग होते हैं। अतः जिस व्यक्ति को भी गिरफ्तार करने की आवश्यकता शासक दल समझे, उसकी गिरफ्तारी की व्यवस्था सरलता से हा जाती है। इसके अतिरिक्त राजनैतिक पुलिस का यह अधिकार है कि वह किसी भी व्यक्ति को बिना मुकदम के प्रशासनिक देश निकाला (Administrative Exile) दे दे। ऐसी दशा में यह स्पष्ट

¹ The Soviet prosecuting officer is the watchman of socialist legality the leader of the Communist Party and of Soviet authority, the champion of socialism” —Vysshinsky

कि व्यक्तिगत स्वतन्त्रता की दृष्टि से सोवियत न्याय-व्यवस्था का कोई मूल्य नहीं रह जाता ।

अब रही न्यायालयों व उनके न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता की बात । सो इसके विषय में जो न कहा जाय वही अच्छा है । जैसा ऊपर कहा गया है, रूस की न्याय-पालिका सामान्य प्रशासन की एक प्रशाखा मात्र है । उसके सब न्यायालयों पर प्रोव्कोरेटर नाम के अधिकारी का पूरा पज़ा रहता है । जैसा पहले कह आया है, उसे यह देखने का भी अधिकार है कि न्यायालय कानून का पियान्वय ठीक ढंग से करते हैं या नहीं । सच का प्रोव्कोरेटर जनरल, जिसे सच की सर्वोच्च सोवियत नियुक्त करती है, इस बात तक का अधिकारी है कि वह स्वयं सच के सर्वोच्च न्यायालय की पूरी बैठकों में भाग ले और न्याय काय सम्बन्धी नियमों के निर्माण में सरकार एवं शासक दल के दृष्टिकोण को ओन्त न होने दे ।

इस प्रकार सोवियत रूस की न्यायपालिका जब सामान्य प्रशासन के अन्तर्गत ही काय करता है और उस पर भी उसके ऊपर प्रोव्कोरेटर का नियन्त्रण रहता है, तो उसके विषय में यह नहीं कहा जा सकता कि वह कायपालिका से अलग स्वतन्त्र रूप से काम करने वाली संस्था है । व्यक्ति की न्यायिक समानता व स्वतन्त्रता की दृष्टि से भी सोवियत रूस की व्यवस्था केवल उन्हीं लोगों के मतलब की है, जो साम्यवादी अथवा साम्यवाद के भक्त हैं । अतः इस दृष्टि में भी सोवियत न्यायव्यवस्था को एक आदर्श न्यायव्यवस्था नहीं कहा जा सकता ।

SELECT READINGS

Adams and others
Carter and others
Fainsod
Florinsky
Karpinsky
Ogg
Ogg or Zink
Poliansky

Towster Julian
Vyshinsky

Foreign Governments and their Backgrounds
The Government of the Soviet Union
How Russia is Ruled
In Governments of Continental Europe
The Social and State Structure of the U.S.S.R.
European Governments and Politics
Modern Foreign Governments
The Stalin Constitution on Judiciary and the
Prosecutor's Office
Political Power in the U.S.S.R.
The Law of Soviet State

रूस की सोवियत प्रणाली

“शासन के कार्य में पूरी स्वतंत्रता, पूरी व्यापकता तथा पूरी शक्ति के साथ सब जनता को लगान की दृष्टि से, सोवियत प्रणाली बुर्जुआ समदीय व्यवस्था से कहीं अधिक अच्छी है।”
—लेनिन

रूस की सोवियत प्रणाली वहाँ की राजनैतिक व्यवस्था को सबसे विचित्र विशेषता है। रूस के लोगों को उस पर बड़ा गहरा प्रभाव है, क्योंकि उसका अनुसार सोवियत प्रणाली के कारण ही रूस की समशीलीय व्यवस्था पश्चिम के देशों की समदीय व्यवस्था से श्रेष्ठतर है। सोवियत की व्यवस्था एक ऐसी व्यवस्था है, जो रूस की जनता की अपनी व्यवस्था है। उसमें किसी प्रकार की बग भावना के लिए स्थान नहीं है। यह एक ऐसा साधन है, जिसके द्वारा गाँव के स्तर से लेकर सब के शासन के स्तर तक जासा कारण शासन कार्य में भाग ले सकत है। लेनिन ने रूस की सोवियत व्यवस्था की बड़ी प्रशंसा की है और कहा है कि ‘शासन के कार्य में पूरी स्वतंत्रता, पूरी व्यापकता तथा पूरी शक्ति के साथ सब जनता को लगान की दृष्टि से सोवियत प्रणाली बुर्जुआ समदीय व्यवस्था से कहीं अधिक अच्छी है। यह एक ऐसी शक्ति है जिसका उपयोग सब को खुला हुआ है जिसके द्वारा जाँच की दृष्टि में आने वाला प्रत्येक कार्य पूरा हो सकता है जो सम्पूर्ण जनता के लिये प्राप्य है तथा जिसकी उत्पत्ति सीधी जनता से होती है।’¹

सोवियतों का रूप

सोवियत काम करने वाला व जनता के निर्वाचित प्रतिनिधियों की समिति होती है। इस प्रकार की समितियों का अस्तित्व व सार रूस में प्रत्येक स्तर पर विद्यमान

1 The Soviet system is immensely superior to the bourgeois parliamentarianism for drawing in the freest, broadest and the most energetic manner all the masses in the work of the government. It is a power that is open to all that does everything in the sight of the masses, that is accessible to the masses and that springs directly from the masses.

—Lenin

अपक्षावृत्त व्यापक होती है और अधिक व्यापक क्षेत्र का प्रबंध करती है। इनके कार्यों में सबसे प्रमुख कार्य प्रारम्भिक सोवियतों का मार्गदर्शन करना होता है। जिला सोवियत वस्तुतः वे कड़ियाँ होती हैं, जो प्रारम्भिक सोवियतों व प्रांतीय सोवियतों को जोड़ती हैं।

प्रांतों की सोवियतें (Provincial Soviets)—जिलों की सोवियतों से ऊपर के स्तर की सोवियतें प्रांतों की सोवियतें होती हैं। इन्हें *जब्लास्टी (Oblasti)* कहा जाता है। इनके ऊपर पूरे प्रान्त के प्रबंध का दायित्व होता है। इनका सम्बंध स्थानीय विषयों के प्रबंध से नहीं होता, क्योंकि वे प्रारम्भिक व जिला सोवियतों के हाथों में रहती हैं। इनका प्रमुख कार्य नीति सम्बंधी नियम लेना और उन सिद्धांतों का निश्चय करना है, जिनके अनुसार नीचे के सोवियतों को अपना कार्य करना होता है।

संघ के गणराज्यों की सोवियतें (Soviets of Constituent Union Republics)—इन सोवियतों की तुलना हम अपने यहाँ की प्रांतीय व्यवस्थापिकाओं से कर सकते हैं क्योंकि ये भी मुख्यतः व्यवस्थापिका सहाय्य होती हैं। उन सब विषयों पर ये सोवियतें कानून बनाती हैं जिनके प्रबंध का अधिकार संघ की इकाइयों को प्राप्त है। शिक्षा, कृषि, मत्स्य कार्य जैसी विषय इनके कार्य क्षेत्र में सम्मिलित हैं। कानून निर्माण के अतिरिक्त ये सोवियतें यह भी नियम करती हैं कि उन कानूनों को नीचे की सोवियतों के प्रशासन द्वारा किस प्रकार लागू कराया जाये।

सर्वोच्च सोवियत (Supreme Soviet)—यह सोवियत केंद्रीय व्यवस्थापिका है, जिसके दो सदन हैं। इसको उन सब विषयों पर कानून बनाने का अधिकार प्राप्त है, जो संघ के विषय हैं। प्रतिरक्षा, संचार के साधन, नियोजन, वित्त, परराष्ट्र सम्बंध आदि वे विषय हैं, जिन पर यह कानून बनाती है। सर्वोच्च सोवियत का विस्तृत विवेचन एक अलग प्रसंग में किया जायगा, फिर भी यहाँ इतना समझ लेना आवश्यक है कि सर्वोच्च सोवियत रूस की सोवियत प्रणाली का वह शीर्ष है, जिसकी शक्ति सर्वोच्च है। सारे देश की वित्तीय व्यवस्था के नियंत्रण का अधिकार इसी सोवियत को प्राप्त है, क्योंकि यही सारे देश के बजट को स्वीकार करती है। रूस में इस सम्बंध में ऐसी व्यवस्था है कि सारे देश का एक ही बजट बनता है और उसे स्वीकार करना सर्वोच्च सोवियत का कार्य है। रूस की सर्वोच्च सोवियत में शक्ति का जितना केंद्रीकरण है कदाचित् वसा वेद्रीकरण संसार में अन्यत्र नहीं पाया जाता। यह बात अवश्य है, कि सर्वोच्च सोवियत अपनी शक्ति का प्रयोग प्रेसीडियम के माध्यम से करती है, जिस वह स्वयं निर्वाचित करती है।

सोवियतों का निर्वाचन

सन् १९३६ से पहले केवल प्रारम्भिक सोवियतों का निर्वाचन प्रत्यक्ष होता था और अन्य ऊपर की सोवियतों का निर्वाचन अप्रत्यक्ष होता था। नीचे के स्तर के सोवियतों के द्वारा अपने से ऊपर के स्तर के सोवियतों के सदस्यों का चुनाव करते थे। उस समय मतदाताओं को भी मत देने का अधिकार

से बचि़त रखा गया था, जो साम कमान के लिय मजदूरो से काम लेत थे, व्यापारी थे, धन गुरु व मठाधीश थे, जिहाने जार की पुलिस मे काम किया था और जा जार के शासक तल के लोग थे । नगर के लोगो का ग्राम के लोगो से अधिक प्रतिनिधि भेजने का अधिकार प्राप्त था । पर अब १९३६ के संविधान के स्वीकार हान के बाद से स्थिति बदल गई है । मताधिकार अब व्यापक हो गया है तथा जाति, स्यात शिक्षा, सामाजिक स्थिति, सम्पत्ति, संस्कृति व पहले की गतिविधिया के भेद के बिना १८ वष या इससे ऊपर के सभी व्यक्तियों को मताधिकार प्रदान कर दिया गया है । अब चुनाव प्रत्यक्ष होत है और मतदान गुप्त होता है । प्रत्येक सोवियत में जो निर्वाचित प्रतिनिधि (Deputies) होते है, उन्हें अपने पद से वापस बुलाया जा सकता है, यदि वे मिद्वान्त रूप से जनता के साथ तथा वास्तव में साम्यवादी दल के प्रति विश्वासघात करते ह ।

सोवियतो के काय

जसा उपयुक्त से स्पष्ट है, सोवियते रूस में स्वशासन की इकाइयाँ है । उनका काय व्यवस्थापन सम्बन्धी और कायपालन सम्बन्धी दोनों प्रकार का है, क्योंकि व कानून भी बनाती है और उन्हें न्यायवित्त करने के लिये कायकारिणी समिति का भी चुनाव करती है । प्रत्येक का काय अपने अपने क्षेत्र का प्रबंध करना तथा अपने से नीचे के स्तर की सोवियत के काय की देखरेख करना होता है । पर नीचे के स्तर की सोवियत के काय की देखरेख करने में ऊपर की सोवियत को इस बात का ध्यान रखना पड़ता है कि नीचे की सोवियत के स्वशासन का अधिकार भंग न हा । छोटी से छोटी सोवियते अपने अपने क्षेत्र में पूर्ण स्वाधीन हैं तथा उन्हें व्यापक अधिकार प्राप्त है । एक प्रारम्भिक सोवियत के क्या अधिकार हैं तथा उसका कायक्षेत्र कितना व्यापक है, इसका चित्रण सब्धी सिडनी तथा वट्टिम-वव ने अपनी पुस्तक 'सोवियत कम्युनिज्म—एक नई सभ्यता' में बड़े सुंदर ढंग में किया है । उन्होंने कहा है कि "अपने क्षेत्र की इकाई में गाँव की सोवियत रूस बात पर नियंत्रण रखती है कि सरकारी आदेशों का पालन सब नागरिक तथा मंत्र कम जारी पूरी तरह करे । कानूनों के अंतर्गत प्राप्त व्यापक अधिकारों के अनुसार सोवियत अनिवार्य अध्यादेश जारी कर सकती है तथा प्रशासन की ओर में दण्ड व जुर्माना लगा सकती है । सम्पत्ति सम्बन्धी झगडों रोजगार की शर्तों व अन्य छाट-छाट अपराधों के क्षेत्र को लेकर वे गाँवों के मविधानों की स्थापना कर सकते ह । गाँव की सोवियत का यह कर्तव्य है कि वह सब कर्तव्यों के पालन तथा नव कानून व नियमों की मायता पर जोर दे, उनके प्रिय में आदेश दे उसारी रख करे उसका जादर करे और उग स्वीकार करे । इसी प्रकार यह भी सोवियता के कर्तव्य का एक भाग है कि गाँव के स्थानीय उत्पादन व व्यापार के कार्यों पर दृष्टि रखी जाय । वस्तुतः सड़कों ने लेकर जल प्रदायक दान्य तथा नृत्यगृहा में लेकर स्त्रिया, नाट्यगृहा व चित्रित्सात्रया तन, व।

यस्तु नही है, जिसका संगठन, नियमन व जितनी व्यवस्था सावजनिक वित्त में स
सोवियत न कर सक।”^१

SELECT READINGS

Adams and Others	Foreign Governments and Their Back- ground
Carter and Others	The Government of the Soviet Union
Fainsod	How Russia is Ruled
Florinsky	In Governments of Continental Europe
Ogg	European Governments and Politics
Ogg & Zink	Modern Foreign Governments
Sidney and Bea- trice Webb	Soviet Communism—A New Civilization
Towster Julian	Political Power in the U S S R

^१ ' Within its territorial units the village soviet has the control of the execution by all citizens and officials of the laws instructions of the Government. The village so within its wide competence under the statute issue ordinances and impose administrative penalties as may establish village constitution with jurisdiction as to property or conditions of employment offences. The village soviet is to instruct to superv admit to insist on the fulfilment of all obligations to all laws and regulations. Moreover, it is eq the duty of the village soviets to keep an eye on manufacturing and trading departments in the village itself. There is practically nothing not organize regulate, or provide at public to water supplies, club houses and dance theatres and hospitals '.

रूस का साम्यवादी दल

“श्रमिक वर्ग तथा काम करने वाले लोगों के अन्ध वर्गों के सब से अधिक सक्रिय तथा राजनतिक दृष्टि से सबसे अधिक चतुर्ध नागरिक सोवियत संघ के उस साम्यवादी दल में एकताबद्ध हैं, जो समाजवादी व्यवस्था का विकास करने व उसे शक्तिशाली बनाने के उनके संघर्ष में काम करने वाले लोगों का रक्षक है तथा जो काम करने वाले लोगों के सावजनिक व व्यक्तिगत दोनों ही प्रकार के सब संगठनों का अग्रणी है।”

—सोवियत संविधान

सोवियत रूस की राजनतिक व्यवस्था को एकाधिकारवादी (Totalitarian) व्यवस्था कहा जाता है। इस एकाधिकारवाद का आधार वहाँ विद्यमान एक राजनतिक दल का शासन है जिस पश्चिम के आलोचक साम्यवादी दल का अधिनायकत्व कह कर पुकारते हैं। सोवियत रूस के संविधान में ही साम्यवादी दल का रूस का एक मात्र राजनतिक दल माना गया है। वही रूस के राजनतिक, सामाजिक, आर्थिक और बौद्धिक जीवन पर छाया हुआ है। वही वस्तुतः वहाँ राजनतिक या अन्ध किसी प्रकार के कार्यों की संचालक शक्ति है। रूस के राजनतिक नेता इस बात को छिपाते नहीं, बरन् वे बड़े गर्व से अपनी एक दलीय राजनतिक व्यवस्था की प्रशंसा करते हैं। स्टालिन ने सन् १९३६ के संविधान को प्रस्तुत करते समय स्पष्ट कहा था कि संवहारावर्ग का अधिनायकत्व वस्तुतः उनके उस मजदूरी दल का अधिनायकत्व है, जो संवहारावर्ग का मार्गदर्शन करने वाली शक्ति है।^१

रूस के नेता एकदलीय व्यवस्था को वस्तुतः उचित समझते हैं। उनका मत है कि राजनतिक दल का निर्माण लोगों के किसी विशेष समुदाय के विशिष्ट हितों के आधार पर होता है। अतः एक से अधिक राजनतिक दलों के अस्तित्व की आवश्यकता व उनकी आवश्यकता वही हो सकती है, जहाँ समाज के विविध समुदाय व वर्गों के

^१ The dictatorship of the proletariat is substantially the dictatorship of its vanguard the dictatorship of the party as the force which guides the proletariat’

—Stalin

वस्तु नहीं है, जिसका संगठन, नियमन व जिसकी व्यवस्था सावजनिक वित्त में सौविधते न कर सका।”¹

SELECT READINGS

Adams and Others	Foreign Governments and Their Background
Carter and Others	The Government of the Soviet Union
Fainsod	How Russia is Ruled
Florinsky	In Governments of Continental Europe
Ogg	European Governments and Politics
Ogg & Zink	Modern Foreign Governments
Sidney and Beatrice Webb	Soviet Communism—A New Civilization
Towster Julian	Political Power in the U S S R

¹ 'Within its territorial units the village soviet has the control of the execution by all citizens and officials of the laws and instructions of the Government. The village soviets may within its wide competence under the statute issue obligatory ordinances and impose administrative penalties and fines. It may establish village constitution with jurisdiction over disputes as to property or conditions of employment and over petty offences. The village soviet is to instruct to supervise to respect, to admit to insist on the fulfilment of all obligations and on obedience to all laws and regulations. Moreover it is equally the part of the duty of the village soviets to keep an eye on the operations of manufacturing and trading departments in the locality within the village itself. There is practically nothing that the Soviets may not organize, regulate or provide at public expense from roads to water supplies club houses and dance floors up to schools, theatres and hospitals.

रूस का साम्यवादी दल

‘अधिक वर्ग तथा काम करने वाले लोगों के अथ वर्गों के सब से अधिक सक्रिय तथा राजनतिक दृष्टि से सबसे अधिक चतुर नागरिक सोवियत संघ के उस साम्यवादी दल में एकताबद्ध हैं जो समाजवादी व्यवस्था का विकास करने व उसे शक्तिशाली बनाने के उनके संघर्ष में काम करने वाले लोगों का रक्षक है तथा जो काम करने वाले लोगों के सावजनिक व व्यक्तिगत दोनों ही प्रकार के सब सगठनों का अग्रणी है।’

—सोवियत संविधान

सोवियत रूस की राजनतिक व्यवस्था को एकाधिकारवादी (Totalitarian) व्यवस्था कहा जाता है। इस एकाधिकारवाद का आधार वहाँ विद्यमान एक राजनतिक दल का शासन है, जिसे पश्चिम के अलोचक साम्यवादी दल का अधिनायकत्व कह कर पुकारते हैं। सोवियत रूस के संविधान में ही साम्यवादी दल को रूस का एक मात्र राजनतिक दल माना गया है। वही कम के राजनतिक सामाजिक, आर्थिक और बौद्धिक जीवन पर छाया हुआ है। वही वस्तुतः वहाँ राजनतिक या अथ किसी प्रकार के कार्यों की संचालक शक्ति है। रूस के राजनतिक नेता इस बात को छिपाते नहीं, बरन वे बड़े गव में अपनी एक दलीय राजनतिक व्यवस्था की प्रशंसा करते हैं। स्टालिन ने सन् १९३६ के संविधान को प्रस्तुत करते समय स्पष्ट कहा था कि सवहारावग का अधिनायकत्व वस्तुतः उसके उच्च मन्तरी दल का अधिनायकत्व है, जो सवहारावग का मार्गदर्शन करने वाली शक्ति है।^१

रूस के नेता एकादलीय व्यवस्था को वस्तुतः उचित समझते हैं। उनका मत है कि राजनतिक दल का निमाण लोगों के किसी विशेष समुदाय के विशिष्ट हितों के आधार पर होता है। अतः एक में अधिक राजनतिक दलों के अस्तित्व की न्याय्यता व उनकी आवश्यकता वही हो सकती है, जहाँ समाज के विविध समुदाय व वर्गों के

^१ The dictatorship of the proletariat is substantially the dictatorship of its vanguard the dictatorship of the party as the force which guides the proletariat

—Stalin

हित अलग अलग हो। जिस समाज का निर्माण विविध समुदायों व विविध वर्गों के हितों की विविधता के आधार पर होता है, उसमें भिन्न भिन्न हितों वाले भिन्न भिन्न समुदायों व वर्ग होते हैं, जो परस्पर विरोधी भी हो सकते हैं। अतः केवल ऐसे समाज में, जिसमें भिन्न हितों वाले भिन्न समुदायों व वर्गों का अस्तित्व हो, विविध राजनतिक दलों का अस्तित्व सम्भव व आवश्यक हो सकता है। पर सोवियत व्यवस्था अपने वर्गरहित समाज पर शक करती है। वहाँ केवल एक ही समुदाय व एक ही वर्ग है और वह कृषकों व श्रमिकों का वर्ग है। उन सब का एक ही सामान्य हित है। अतः वहाँ केवल एक ही राजनतिक दल का अस्तित्व हो सकता है। चूँकि साम्यवादी दल ही कृषकों व श्रमिकों के हितों की रक्षा करने में सबसे अधिक सक्षम है अतः वहाँ एक दल एमा है, जिसका प्रभुत्व सम्पूर्ण जन जीवन पर है।

एक राजनतिक दल के अस्तित्व का उक्त स्पष्टीकरण तकसगत अवश्य है, पर उसका उचित होना सदहास्पद है। सामान्य रूप से एक हितों वाले एक वर्ग के लोगों के समाज में भी विविध राजनतिक दल हो सकते हैं। सामान्यतः एक ही हितों वाले एक वर्ग के लोगों वाले समाज में भी आर्थिक मतभेदों के आधार पर विविध राजनतिक दलों का निर्माण हो सकता है। उदाहरणार्थ, उस देश में भी जहाँ केवल कृषकों व श्रमिकों का ही वर्ग हो, इस मतभेद का लेकर एक से अधिक राजनतिक दलों का निर्माण हो सकता है कि देश की अर्थव्यवस्था में कृषि के विकास का प्राथमिकता दी जाय या उद्योगों को प्राथमिकता दी जाय। केवल कृषकों में भी इस मतभेद को लेकर विविध दलों का निर्माण हो सकता है कि कृषि का पूर्ण यंत्रीकरण किया जाय या उसमें व्यक्तिगत परिश्रम का अवसर दिया जाने की व्यवस्था रखी जाय। देश में औद्योगीकरण की गति क्या हो, इनसे सम्बंधित मतभेदों का लेकर कृषकों व श्रमिकों में भी विविध दलों का निर्माण हो सकता है। अतः इस आधार पर कि सामान्यतः एक से हितों वाले एक वर्ग के समाज में एक ही राजनतिक दल होना चाहिये, रूस में एक दल के अस्तित्व को मान्य नहीं ठहराया जा सकता।

केवल एक ही राजनतिक दल वाले देश में इस बात को सदा सम्भावना बनी रहती है कि वहाँ उस दल का अधिनायकत्व स्थापित हो जाय, क्योंकि ऐसी दशा में ऐसा कोई अन्य दल नहीं होता, जो वक्तुतिक सरकार बना कर देश का शासन चला सके। एकदलीय व्यवस्था में आलोचना की सम्भावना समाप्त हो जाती है और स्वस्थ लाभमत का निर्माण सम्भव नहीं होता। जिस भी राजनतिक दल के हाथ में सत्ता होती है, वह प्रायः अधिनायकत्वकीय ढंग से देश का शासन करता है। इसी आधार पर पश्चिमी विचारक सोवियत राजनतिक व्यवस्था को अधिनायकत्वकीय व्यवस्था कहते हैं। प्रस्तुत अध्याय में हम साम्यवादी दल के संगठन आदि पर विचार करके यह देखेंगे कि वस्तुस्थिति इस सम्बंध में क्या है।

साम्यवादी दल के संगठन सम्बंधी सिद्धांत

जमा उपर कहा गया है साम्यवादी दल के संगठन का रूप एकाधिकारवादी

(Totalitarian) है। अतः उसका यह रूप उसके आन्तरिक संगठन में भी स्पष्ट दिखाई देता है और उसके उस दृष्टिकोण से भी दिखाई देता है, जो साम्यवादी दल अन्य दलों के प्रति रखता है। जिन सिद्धांतों पर साम्यवादी दल का संगठन आधारित है, उनका विवेचन हम निम्न दोषको में कर सकते हैं

बाह्य एकाधिकारवाद (External Totalitarianism)

पहला सिद्धान्त जिस पर साम्यवादी दल का संगठन आधारित है, बाह्य एकाधिकारवाद का सिद्धान्त है। इस सिद्धान्त के अनुसार साम्यवादी दल की यह नीति है कि वह अपने समानांतर अन्य किसी राजनतिक दल के अस्तित्व को देख नहीं सकता। उसकी यह नीति है कि राजनतिक सत्ता का अधिकारी अकेला वही रहे और वही देश में सामाजिक व आर्थिक जीवन का संचालन व नियंत्रण करे। यदि कभी कोई अन्य दल अस्तित्व में आए, तो साम्यवादी दल तुरंत उस समाप्त करने के लिये कदम उठायेगा। वर्तमान समय में साम्यवादी दल का जो प्रभाव है, उसमें तो इस बात की सम्भावना ही प्रायः नहीं रही है कि और कोई दल इसके विरोध में अस्तित्व में आए। प्रारम्भिक काल में भी जो समुदाय उसके विरोधी थे, उन्हें बलपूर्वक दबा दिया गया था। प्रारम्भ में मेन्शेविक (Mensheviks) व समाजवादी क्रांतिकारी (Social Revolutionaries) साम्यवादी दल के विरोधी दल थे। अतः लनिन ने यह स्पष्ट कह दिया था कि उनका स्थान जल में होगा। उनके बाद से दल का एकाधिकारवाद बढ़ता ही गया है। सन् १९१८ व १९२१ के आन्तरिक उपद्रवों के समय गर साम्यवादी दल अवध घेपित कर दिया गया था। साम्यवादी दल के अतिरिक्त अन्य दलों को बिल्कुल नष्ट करने वाली नीति उसके बाद सन् १९३६ तक चली रही, क्योंकि कोई विरोधी आन्दोलन न हो पाया, इसके लिए यह आवश्यक था कि एक मात्र साम्यवादी दल ही शक्ति का अधिकारी रहे। इसके बाद भी समय समय पर देश के नेता इस सिद्धांत का समर्थन करते आये हैं। स्टालिन का मत था कि वगैरह मजदूरों में जब सब का केवल एक ही हित है केवल एक ही राजनतिक दल का अस्तित्व हो सकता है। अतः यह आवश्यक है कि साम्यवादी दल का एकाधिकार अशुण्य बना रहे। जसा स्टालिन ने कहा था राज्य का नष्ट करने वाले एक सवहाराज्य के अधिनायकत्व की व्यवस्था का नष्ट करने वाला केवल एक दल है जो समाज का दल है और जो किसी और का सहनष्ट न स्वीकार करता है और न कर सकता है।¹

आन्तरिक एकाधिकारवाद (Internal totalitarianism)

दूसरा सिद्धान्त जिस पर साम्यवादी दल का संगठन आधारित है उसका

¹ 'The leader of the State the leader within the system of the dictatorship of the proletariat is one party alone the party of the Community which does not and cannot share that leadership with others
—Stalin'

आन्तरिक एकाधिकारवाद है। इसका तात्पर्य यह है कि आन्तरिक दृष्टि से साम्यवादी दल में "एक सकल्प व एक आदेश"¹ चलेगा। दल के अंतर्गत किसी प्रकार के मत भेद, फूट व गुटबंदी को सहन नहीं किया जायेगा। इस सिद्धांत का आधार वस्तुतः ऐतिहासिक है। साम्यवादी दल का संगठन मूलतः जार राजाओं के विरुद्ध उनकी शक्ति को चुनौती देने के लिये किया गया था। जार राजाओं की शक्ति से लोहा लेने के लिये दल के अंतर्गत बड़े बड़े अनुशासन की आवश्यकता थी। साथ ही साथ दल के लोगो में नेतृत्व के प्रति अद्वैत श्रद्धा की भी बड़ी आवश्यकता थी, जिससे सब एक होकर जार राजाओं की शक्ति को छिन्न भिन्न कर सकें। तभी से दल का यह रूप चला आ रहा है।

इसमें सन्देह नहीं कि सन् १९१७ की शक्ति के तुरंत बाद यह प्रतीत हुआ था कि दल की एकता व उसका एकाधिकारवादी स्वरूप समाप्त हो जायेगा। साम्यवादी दल के अन्तर्गत उस समय परस्पर विरोधी दल उत्पन्न हो गये थे। कामेनेव (Kamenev), जिनोविव (Zinoviv) व रिजका (Ryko) के गुट के लोगों का लैनिन से इस बात पर मतभेद था कि समाजवादी दलों की सम्मिलित सरकार बनाई जाय या न बनाई जाय। बुखारिन (Bukharin) के गुट के लोगों का मतभेद लैनिन से जर्मनी के साथ की जाने वाली ब्रेस्ट लिटोव्स्क शान्ति संधि (Brest Litovsk Peace Treaty) के विषय में था। इसके अतिरिक्त ट्रोट्स्की (Trotsky) का प्रसिद्ध गुट था, जिसका लैनिन से इस बात पर बड़ा गम्भीर मतभेद था कि कृषको व श्रमिकों तथा कृषि व उद्योग का परस्पर क्या सम्बन्ध हो। पर लैनिन ने उन सब पर विजय पाई और फिर साम्यवादी दल की एकता का भण्डा पहराया। लैनिन ने जिस एकता की पुनर्स्थापना की, उस स्टालिन ने और सुदृढ़ बनाया। दल के अंतर्गत एक ही सकल्प तथा एक ही आदेश चले इसके लिये मतभेदकर्ता राजनतिक मंच से हटा दिये जाते हैं, पर मतभेद सहन नहीं किये जाते। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि साम्यवादी दल में आन्तरिक एकाधिकारवाद की जड़ काफी मजबूत हैं।

लोकतांत्रिक केन्द्रीयकरण (Democratic Centralism)

सोवियत रूस में शासन व राजनतिक दल दोनों का ही संगठन लोकतांत्रिक केन्द्रीयकरण पर आधारित है यद्यपि नवीय संगठन के प्रसंग में इसका नाम विषय रूप में लिया जाता है। लोकतंत्र केन्द्रीकृत हो या केन्द्रीयकरण लोकतांत्रिक हा यह साधारणतः सम्भव नहीं है। लोकतंत्र व केन्द्रीयकरण दोनों ही वस्तुतः परस्पर विरोधी वस्तुएँ हैं और अधिकांश विचारक रूस में लोकतंत्र का नहीं बल्कि केन्द्रीयकरण का अस्तित्व मानते हैं। पर सोवियत रूस के विचारकों की इस विषय में अपनी अलग व्याख्या है, जिसके आधार पर वे दोनों के सामंजस्य को बचाय ठहराते हैं।

लोकतांत्रिक के द्रीयकरण का अर्थ—लोकतांत्रिक के द्रीयकरण से वस्तुतः सगठन के उस आंतरिक स्वरूप का बोध होता है, जिसका आधार लोकतांत्रिक पर जिसका शीघ्र एकात्मक हो। इस विशिष्ट पद (Term) का निमाण रूस के प्रशासनिक व दलीय संगठन के रूप का बोध कराने के लिये ही किया गया है। लोकतन्त्र का तात्पर्य साधारणतः सगठन के उस रूप से होता है, जिसमें साधारण जनता उसके निर्माण व क्रियाकलाप में और उसकी नीतियों के निर्धारण में भाग लेती है। केन्द्रीयकरण का तात्पर्य साधारणतः सगठन के उस स्वरूप से होता है, जिससे शक्ति एक छोटे से दामरे में केन्द्रित हो। लोकतांत्रिक केन्द्रीयकरण, इस प्रकार, सगठन का वह रूप है, जिसके अन्तर्गत नीचे के स्तर पर सगठन का रूप लोकतांत्रिक और शीघ्र पर एकात्मक होता है। नीचे के स्तर पर सगठन का रूप लोकतांत्रिक होता है, इसका अर्थ यह है कि सगठन की नीति व नताओं के चयन के विषय में निर्णय करने के लिये साधारण जनता पूर्ण रूप से स्वतन्त्र होती है। वह बिना किसी बाह्य दबाव के सगठन की नीतियाँ का निर्धारण करती है और पूर्ण स्वतन्त्रता से अपने नताओं के चुनाव करती है। पर इसके बाद उनका कार्य प्रायः समाप्त हो जाता है। वे अपने द्वारा निर्धारित नीतियों व अपने द्वारा निर्वाचित नतव में बंध जाते हैं। जहाँ तक नीतियों के क्रिया वय का प्रश्न है, इस सम्बन्ध में केन्द्रीयकरण की नीति बरती जाती है। इसके आगे का कार्य प्रमुखतः नेताओं का हाथ है। वे लोग उस नीति के नियन्त्रण के लिये आदेश जारी करते हैं, जिनका पालन करना जनसाधारण के लिये आवश्यक होता है। नताओं द्वारा जारी की हुई इस प्रकार की आज्ञाओं का उनके द्वारा विरोध करने वाले का कोई प्रश्न नहीं रहता। साधारणतः वे अपने को अपने नेताओं से विमुख नहीं कर सकते। शासन की सम्पूर्ण शक्ति पूरी तरह से नेताओं में केन्द्रित रहती है। केन्द्रीयकरण का यही मार है। इस प्रकार हम देखते हैं कि लोकतांत्रिक केन्द्रीयकरण का तात्पर्य निर्णय व नेताओं का निर्वाचन में लोकतन्त्र तथा नीतियाँ व क्रिया वय में केन्द्रीयकरण या एकाधिकारवाद है। यही मित्रता वस्तुतः बोल्शेविक दल के सन् १९१७ के छुट्टे अधिवेशन में स्वीकार किया गया था, जिसमें उसके मुख्य आधारों का विवेचन निम्न प्रकार किया गया था

१ दल का संचालन करने वाले ऊपर से नीचे तक के सत्र अंग निर्वाचित होंगे।

२ दल के विभिन्न अंग (Party bodies) अपने-अपने क्रिया-कलाप का विवरण दल के सगठन को दिया करेंगे।

३ दलीय अनुशासन अत्यन्त कठोर होगा और अल्पमन्यता को बहुमन्यता के अधीन रहना होगा।

४ उच्च स्तरीय अंगों के निर्णय निम्नस्तरीय अंगों व दल के समस्या का अनिवार्य भाग होंगे।

लोकतांत्रिक केन्द्रीयकरण का व्यावहारिक रूप

जहाँ तक इस मित्रता के व्यावहारिक रूप का प्रश्न है, इसके अन्तर्गत निहित

लोकतन्त्र के केंद्रीकरण की शक्तियों का प्रयोग विविध समया पर व विविध मामला में भिन्न भिन्न रहा है। फिर भी केंद्रीकरण का बालबाला सदा रहा है, यद्यपि लोकतन्त्र के तत्व का ह्रास धीरे-धीरे होता आया है। प्रायः सभी प्रमुख समितियाँ में निर्वाचन का स्थान अब नियुक्ति में ले लिया है। साधारण लोग की सभाओं की समितियाँ अपने कार्यों का प्रतिबदन प्रायः नहीं देती और साधारण बैठकें अब बहुत कम बुलाई जाती हैं। दल की नीति के विषय में खुला विचार न तो प्रेम में ही संभव होता है और न दलीय सगठनों की बैठकों में। सन् १९३७ में इन दापों में से कुछ को दूर करने का भी प्रयत्न किया गया था। उस समय दलीय सगठनों के चुनाव भी गुप्त मतदान के आधार पर किये गए थे और साम्यवादी सगठन के नीचे के स्तर पर चेतना बढ़ी थी। पर फिर सन् १९६० में युद्ध के दौरान दल की साधारण बैठकें होना प्रायः बंद रहा। युद्ध के बाद से नीचे के स्तर की दलीय बैठकों का नियंत्रण फिर बढ गया है, फिर भी अब भी नीचे के स्तर के अंगों पर ऊपर के अंगों का नियंत्रण दल की गतिविधि की मुख्य विशेषता है।

प्रशामनिक ढाँचे में भी हम इसी सिद्धांत का प्रयोग मिलता है। यहाँ भी सगठन के निचले स्तर के अंगों का हम प्रशासन के नीचे के स्तर पर सक्रिय पाते हैं पर इसके साथ ही हम ऊपर का नियंत्रण भी अत्यन्त कठोर दिखाई देता है। जहाँ तक जनसाधारण के भाग लेने का प्रश्न है उसकी व्यवस्था सोवियत सम्मेलनों (Soviet Assemblies) तथा प्रशासन के अंगों में उन्हें सक्रिय बनाकर की गई है और इस प्रकार यह आभा की गई है कि जनता का यह कथन सत्य हो सकता कि समाजवाद में गृहस्थ स्त्रियाँ भी शासन करना सीख जायगी। जो प्रशासन के कार्यों में आवश्यक रूप में भाग लें इनकी अत्यन्त व्यापक व्यवस्था की गई है। काम करने वाले लोगों को प्रशामन की व्यवस्था में सहत्व प्राप्त हो, इसके लिए यह व्यवस्था की गई है कि लोग अपने काम करने की स्थिति के स्थान पर अपने मतदान के अधिकार का प्रयोग करें। मतदान के राजनैतिक अधिकार का प्रयोग काम करने के वक्त में के साथ जोड़ कर भा प्रशासन में जनसाधारण का सहत्व बढ़ाया गया है। व्यावसायिक प्रतिनिधित्व के आधार पर निर्वाचन की व्यवस्था द्वारा इस प्रकार उन मूल इकाइयों का निर्माण होता है जिन्हें स्थानीय सोवियत (Local Soviets) कहा जाता है। सौ व्यक्तियों के पीछे एक प्रतिनिधि के आधार पर प्रायः च नगर सोवियतों का सगठन किया गया है। स्थानीय सोवियत (Local Soviets), जिला सोवियत (District Soviets), क्षेत्रीय सोवियत (Regional Soviets), गणतन्त्र सोवियत (Republican Soviets) तथा अन्त में अखिल संघीय सोवियत (All Union Soviet) के इकाइयाँ हैं, जिनके माध्यम से रूप के लोग वहाँ के प्रशासन में भाग लेते हैं। नीचे स्तर के सोवियतों में व्यवसाय, शिक्षा एवं स्वास्थ्य जैसे विविध विभागों में विभाजित हैं जिनमें कार्य करने वाले प्रशासन में भाग लेते हैं।

रूस में इस प्रकार लोकतांत्रिक केन्द्रीयकरण का जो रूप है, उसके लिये कुछ विचारक 'जन अभियान' (Mobilization) शब्द का प्रयोग करते हैं। जन अभियान में वस्तुतः वे दोनों तत्व होते हैं, जो रूस की व्यवस्था में पाये जाते हैं। अभियान के लिये एक ओर जहाँ साधारणतः अभियान में भाग लेने वाले लोगों की आवश्यकता होती है, वहाँ उसमें दूसरी ओर एक अभियन्ता अर्थात् अभियान की चलाने वाले की भी आवश्यकता होती है। रूस की व्यवस्था में साधारण जनता यदि अभियान में भाग लेने वाली है, तो चोटी का नेतृत्व उसका संचालन करने वाला अभियन्ता है।

इस प्रकार हम देखते हैं लोकतांत्रिक केन्द्रीयकरण एक अत्यन्त सिद्धान्त है जिस पर रूस की दलीय संगठन की व्यवस्था आधारित है। पर व्यावहारिक रूप में उसमें केन्द्रीयकरण का तत्व अधिक पाया जाता है। वहाँ केवल एक ही राजनैतिक दल का अस्तित्व स्वीकार किया जाता है, इस दृष्टि से तो केन्द्रीयकरण है ही, इस दृष्टि से भी वहाँ केन्द्रीयकरण है कि दल के अन्तर्गत भी चलती ऊपर के नेतृत्व की ही रहनी है। व्यवहार में होता यह है कि दल के ऊपर के नेतागण प्रत्याशियों का नामांकन कर देते हैं और जनसाधारण को उन्हें केवल अपनी स्वीकृति देनी होती है। नियम लेने का काम व्यवहार में नेतागण करते हैं और सावियत सम्मेलनों (Soviets Assemblies) का काम उन नियमों को स्वीकार करने का ही रहता है। किसी भी स्तर पर साधारणतः कभी भी विरोध का प्रश्न नहीं उठता। वहाँ वस्तुतः व्यवस्था ही ऐसी की गई है कि लोकतन्त्र की तुलना में केन्द्रीयकरण का प्रोत्साहन अधिक मिले। साधारण सदस्यों के लिये दल के प्रति अपने दायित्व का पूरा न करने के लिये भत्सना (Censure) सावजनिक भत्सना (Public Censure) दायित्व का पद सन्मुक्ति (Removal from responsible work) निष्कासन (Expulsion) तथा पुलिस रिपोर्ट के साथ निष्कासन के दण्ड तक की व्यवस्था की गई है।

इतना सब कुछ कहे जाने पर भी हमें यह स्वीकार करना पड़ेगा कि लोकतन्त्र का कम से कम केन्द्रीयकरण के अधिक होने पर भी सोवियत व्यवस्था वहाँ के लोगों का प्रशासन का भाग बनाने में व उनका कल्याण करने में काफी हद तक सफल हुई है। कठोर दलीय अनुशासन (Strict Party Discipline)

चौथा सिद्धान्त जो सोवियत दलीय संगठन का आधार है, कठोर दलीय अनुशासन है। दल की सन्त्यता के विषय में जो नियम बनाये गये हैं, वे सदस्य को दल की तुलना में बड़ा होना देते हैं। दल का सदस्य जनन में पहले व्यक्ति को एक लम्बी उम्मीदवारी करनी पड़ती है और निम्न बातों का पालन का दायित्व अपने ऊपर लेना पड़ता है

१ दल के सदस्य के लिये यह आवश्यक है कि वह प्रारम्भिक मुक्त द और अपनी भाषा में से दलीय बोध के लिये नियमित रूप से चर्चा करता रहे।

२ उसके लिये यह भी आवश्यक है कि वह दल की नीति का पालन कठोरतापूर्वक करे।

३ दल के लिये सदस्य को आत्ममर्पण करना पड़ता है।

४ उसे दल के वचारिक प्रचार के लिये काय करने की प्रतिभा का भी पालन करना आवश्यक होता है।

५ उसे अपने को आर्थिक महत्व के काय करने के योग्य बनाये रखना पड़ता है और श्रम अनुशासन (Labour Discipline) के नियमों का पालन करना भी उसके लिये अनिवार्य होता है।

इस प्रकार के अनुशासन का पालन करना यद्यपि दल के सभी सदस्यों के लिये आवश्यक होता है, पर साधारण सदस्यों में से भी एक ऐसे गुट का निमाण हो जाता है, जो साम्यवादी व्यवस्था के अद्वैत विश्वासी व उसके लिये अधिक परिश्रम करने वाले होते हैं। अतः साधारण सदस्य को उस गुट के आदेश व नियंत्रण में चलना पड़ता है, जो दल के ऐसे व्यक्तियों का बन जाता है।

साम्यवादी दल की सदस्यता

हम का साम्यवादी दल एक ऐसा दल है, जिसके संगठन के सम्बन्ध में बड़ी सावधानी बरती जाती है। वह एक अत्यन्त एकता प्रधान संगठन भी है। उसकी सदस्यता के अंतर्गत कुल की जनसंख्या का केवल ३१५ प्रतिशत भाग ही सम्मिलित है, जबकि उसका शासन दश की सम्पूर्ण जनसंख्या पर है। यही कारण है कि उसके विषय में यह कहा जाता है कि उसका कायप्रणाली लोकतन्त्रात्मक नहीं है। साम्यवादी दल के नेता अपने दल के संगठन को चाहे कितना ही लोकतन्त्रीय बनाये, यह निश्चय है कि दल की सदस्यता को जानबूझ कर इतना सीमित रखा जाता है कि उसमें केवल दल के प्रति आस्था रखने वाले लोग ही रहें और अनुशासन बिगड़ने न पाय। जसा लनिन ने कहा था 'सदस्यता कम करो और दल की शक्ति बढ़ाओ,'^१ यही साम्यवादी दल की सदस्यता सम्बन्धी नीति का सार है।

दल की सदस्यता का आधार प्रमुखतः व्यक्तिगत है और उसके भीतर प्रवेश करने का मार्ग बड़ा विवृत है। दल की सदस्यता सम्बन्धी नीति के अनुसार सदस्यता को आवश्यकतानुसार इतनी अधिक व कठोर है कि बहुत कम लोग उठ पूरा कर सकते हैं और वे ही उसके भीतर प्रवेश कर सकते हैं। प्रत्येक व्यक्ति दल की सदस्यता के निम्न प्रावनापत्र देन का अधिकारी नहीं होता। पुजारी (Priests), सट्टेजान (Speculators), व्यक्तिगत व्यापारी (Private merchants) व कुलक किसान (Kulak Farmers), जो सामूहिक कृषि के विरोधी होते हैं, दल की सदस्यता के लिये प्रावनापत्र ही नहीं दे सकते। इसके अतिरिक्त अन्य लोगों में से भी यदि कोई व्यक्ति साम्यवादी आदर्शों में प्रेरित होकर दल की सदस्यता ग्रहण करना चाहता है, तो उसे अपने प्रावनापत्र पर तेम तीन चार नए लोगों की सिफारिश करानी पड़ती

^१ 'Reduce the membership and you strengthen the party' —Lenin

है ना दल क अन्तान अच्छी साम्य वाले समझे जात हो । सदस्यता का प्रायनापत्र उस दल की स्थानीय शाखा को देना पड़ता है । वह प्रार्थी व्यक्ति के विषय में पूरी जांच कराती है और तब वही उसकी सदस्यता स्वीकार की जाती है ।

सदस्यता स्वीकार किय जाने के बाद भी व्यक्ति को एक स लकर पांच वष तक क लिय प्रत्यागी (Candidate) क रूप में रहना पड़ता है । यह समय भी उसकी परीक्षा का होता है । इस समय का यदि वह सफलतापूर्वक व्यतीत कर लेता है, और यदि यह स्पष्टतः मिट्ट हा जाता है कि वह पूरी तरह साम्यवादी सिद्धांता में विश्वास करने लगा है, उसको बुजुर्ग वृत्तियाँ पूर्णतः समाप्त हो चुकी हैं, उसकी स्वाय भावनाय पूर्णतः समाप्त हो चुकी है, उसका चरित्र अच्छा है और वह दल के दायित्वा के प्रति पूर्णतः सजग है, तब कही उस दल का पूर्ण सदस्य माना जाता है । कितने व्यक्ति प्रायनापत्र पर सिफारिश कर, कितने दिन का समय प्रत्यागी रहने के लिय निश्चय किया जाय, यह सब प्रार्थी के स्तर व पेशे पर निर्भर करता है । उदाहरणार्थ, काम करने वाले व महनत करने वाले लोगों को जल्दी की अपेक्षा सदस्यता के लिये अधिक उपयुक्त समझा जाता है । उन लोगों के प्रवेश की शर्तें अधिक सरल रखी जाती हैं जो कारखाना में काम करने वाले या खदानों में काम करने वाले श्रमिक श्रेणी के लोग होते हैं । ऐसे लोगों के लिये साधारणतः दो समर्थकों की आवश्यकता होती है और उनका उम्मेदवारी का समय भी केवल एक वष का ही रखा जाता है । उन लोगों के लिये, जो कुछ उच्च स्तर के होते हैं तथा जिनमें अच्छे कारीगर, अध्यापक, आदि सम्मिलित हैं साधारणतः ५ समर्थकों की आवश्यकता होता है और उनका उम्मेदवारी का समय भी कम से कम दो वष रखा जाता है । सरकार कर्मचारी, बुद्धिजीवी लोग तथा अन्य ऊँचे पेशे वाले लोगों को दल की सदस्यता बड़ी सावधानी से दी जाती है । उनके लिये १०-१० वष की अच्छी सदस्यता के ५ समर्थकों की आवश्यकता होती है और उन्हें आवश्यक रूप से ५ वष तक उम्मेदवार रहना पड़ता है । दल की सदस्यता के लिये वस्तुतः काम करने वाले लोगों के वर्ग के व्यक्तियों को अधिक उपयुक्त समझा जाता है और उनमें प्रायः २० प्रतिशत स्त्रियाँ भी सम्मिलित रहती हैं ।

साम्यवादी दल का संगठन

साम्यवादी दल का संगठन पिरामिड (Pyramid) की तरह का है । इसमें नीचे की ओर अनेक छोटी छोटी इकाइयाँ हैं, जिनकी सख्या ऊपर की ओर कम होती गई है और शीर्ष पर एक अन्तिम शक्ति से परिपूर्ण केन्द्र है । संगठन का स्वरूप लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण का होने के कारण प्रत्येक नीचे की इकाई पर उससे ऊपर की इकाई का कठोर नियंत्रण है । इसके अतिरिक्त प्रत्येक इकाई में इकाई की वास्तविक शक्ति उसकी एक छोटी समिति में निहित है । संगठन की अन्तिम इकाई जिस प्रेसीडियम (Presidium) कहा जाता है तथा जो सब इकाइयों में छोटी है सबसे अधिक शक्तिशाली है । वही अर्थात् सब नीचे की इकाइयों का नियंत्रण करने वाली

१ है। इनमें से एक कार्याकारिणी समिति (Bureau) का चुनाव की बैठक प्रायः होती रहती है, यद्यपि समिति सम्मेलन के प्रायः करती रहती है। समिति के ४५ सचिव होते हैं, ११ हैं तथा जिनकी पुष्टि ऊपर की इकाई द्वारा होना १ कार्य अपने क्षेत्र की नीचे की इकाइयों के कार्य का १५५ जारी करना तथा उनकी सामान्य देखभाल क्षेत्र के अंतर्गत दल के प्रकाशनों की व्यवस्था चुनाव भी करत है तथा दल से बाहर जो नके कार्यों की देखभाल करना भी सम्मिलन

२ है। इकाई अखिल सघीय कांग्रेस (All क संगठन का यह सबसे ऊँचा व सबसे बड़ा १ इसके सदस्यों का चुनाव उपक्षेत्रीय, क्षेत्रीय, १५५ जाता है। यह दल के संगठन की १० इकाई है। इसका कार्य दल की नीति १ निणय करना है। इसकी भी एक समिति कहते हैं। यह समिति विविध १ है, उन पर निणय लेना अखिल सघीय १ बार होती है।

प्रमुख अंग केन्द्रीय समिति (Cent सघीय कांग्रेस द्वारा गुप्त मतदान तथा १११ प्रत्याशी होते हैं। इसकी १ (Party Secretaries), गणतन्त्र के प्रधान, उच्च सचिव कमान के सदस्य, कुछ विचारक लोग सम्मिलित होते हैं। १ है। इसका कार्य जनता, साम्यवादी १ के निणयों के अनुसार आदेश देते नहीं हो रही होती, तब उसकी सब

Presidium) है। इसका निमाण

१, १५५ पोलिट ब्यूरो (Polit Bureau)

इकाई है। यही कारण है कि टाउस्टर न कहा है कि "गणतन्त्रात्मक दृष्टि न दल का रूप एक शक्तिशाली पिरामिड का है।"¹

दल के प्रारम्भिक अंग

साम्यवादी दल की प्रारम्भिक इकाइयाँ प्रारम्भिक दलीय अंग (Primary party organs) बह जात हैं। पहले इन्हें मल्ल (Cells) या न्यूक्ल्यू (Nucleus) भी कहा जाता था। इनका अस्तित्व प्रत्येक तारखान, प्रत्येक बड़ी दुकान के बायालय, प्रत्येक स्कूल तथा प्रत्येक रजिमेंट में है। इनका आधार स्थान-स्थान पर भिन्न भिन्न है। कम से कम सदस्य संख्या ३ हो मन्नी है। जब इकाई का आकार बड़ा होता है तो इकाई के लोग एक कार्याकारिणी का निर्वाचन कर लेते हैं। इस ब्यूरो (Bureau) कहा जाता है। इसका एक सचिव (Secretary) होता है जो समिति का प्रधान (Chairman) भी होता है। कम के साम्यवादी दल के आधार का निर्माण यही इकाइयाँ करती हैं। इनकी संख्या लगभग २५०००० है तथा जसा दल के नियमों में कहा गया है, समाजवादी समाज की व्यवस्था मन्धी कार्यों का नियंत्रण करना इही इकाइयों का काम है।

नगर व जिला सम्मेलन

साम्यवादी दल के सगठन की दूसरी इकाई नगर या जिला सम्मेलन (City or District Conference) है। यह इकाई प्रारम्भिक इकाई से ऊँचे स्तर की इकाई है। इसका निर्माण उन प्रतिनिधियों द्वारा होता है, जिनका चुनाव प्रारम्भिक इकाइयाँ करती हैं। प्रत्येक सम्मेलन अपनी समिति (Bureau), अपने सचिव (Secretary) तथा दो स्थानापन्न सचिवों (Substitute Secretaries) का चुनाव करता है, जिनकी पुष्टि उसके ऊपर वाली इकाई द्वारा होना आवश्यक होती है। सम्मेलन की बैठक वष में कम से कम एक बार अवश्य होती है, पर समिति सदा ही कार्य करती रहती है। समिति का काम प्रारम्भिक इकाइयों के सचिवों से सम्पर्क बनाये रखना, उन्हें नीति मन्धी निर्देश देते रहना तथा उनके काम की देखभाल बनाये रखना है। इसके अतिरिक्त उन साम्यवादी गुटों के नाम की भी देखभाल करना इस समिति का काम है, जो विविध ट्रेड यूनियन, सहकारी संस्थाओं, युवक सगठनों तथा सांस्कृतिक सगठनों में पाये जाते हैं। इस प्रकार दूसरी इकाई का काम पहली इकाई के काम की देखभाल करना है।

क्षेत्रीय, प्रदेशीय व गणतन्त्रीय सम्मेलन

साम्यवादी दल के सगठन की तीसरी इकाई क्षेत्रीय (Regional), प्रदेशीय (Territorial) तथा गणतन्त्रीय (Republican) इकाइयाँ हैं। इनके भीतर दूसरा इकाइया द्वारा चुने हुए प्रतिनिधि होते हैं। इन की सर्वोच्च सत्ता पूर्ण सम्मे-

¹ Structurally the party represents a powerful pyramid

लनो में निहित होती है। इनमें से एक कार्याकारिणी समिति (Bureau) का चुनाव किया जाता है। सम्मेलन की बैठक प्रायः होती रहती है, यद्यपि समिति सम्मेलन के निणयों के अनुसार सदा कार्य करती रहती है। समिति के ४५ सचिव होते हैं, जिनका निर्वाचन सम्मेलन करता है तथा जिनकी पुष्टि ऊपर की इकाई द्वारा होना आवश्यक होता है। समिति का कार्य अपने क्षेत्र की नीचे की इकाइयों के कार्य का प्रबंध करना, उसके विषय में आवश्यक आदेश जारी करना तथा उनकी सामान्य देखभाल करना होता है। ये सम्मेलन अपने अपने क्षेत्र के अंतर्गत दल के प्रकाशनों की व्यवस्था करने के लिये सम्पादक परिषदों का चुनाव भी करते हैं तथा दल से बाहर जो साम्यवादी दल के गुट काम करते हैं, उनके कार्यों की देखभाल करना भी सम्मेलन का काम है।

अखिल सघीय कांग्रेस

साम्यवादी दल के संगठन की चौथी इकाई अखिल सघीय कांग्रेस (All Union Congress) है। साम्यवादी दल के संगठन का यह सबसे ऊँचा व सबसे बड़ा अंग है। इसकी सदस्य संख्या हजारों में है। इसके सदस्यों का चुनाव उपक्षेत्रीय, क्षेत्रीय, प्रदेसीय तथा गणतंत्रीय इकाइयों द्वारा किया जाता है। यह दल के संगठन की एक सबसे उच्च व सबसे अधिक शक्तिशाली इकाई है। इसका कार्य दल की नीति का निर्धारण करना व उसकी कूटनीति का निणय करना है। इसकी भी एक निर्वाचित कार्याकारिणी समिति है जिस के द्रीय समिति कहते हैं। यह समिति विविध विषयों पर जो अपने प्रतिवेदन प्रस्तुत करती है, उन पर निणय लेना अखिल सघीय कांग्रेस का काम है। इसकी बैठकें वर्ष में कई बार होती हैं।

केन्द्रीय समिति

साम्यवादी दल के संगठन का एक बड़ा प्रमुख अंग केन्द्रीय समिति (Central Committee) है। इसका निर्वाचन अखिल सघीय कांग्रेस द्वारा गुप्त मतदान द्वारा होता है। इसके अन्तर्गत १२२ सदस्य तथा १११ प्रत्याग्नी होते हैं। इसकी रचना कुछ अजीब सी है। इसमें दल के सचिव (Party Secretaries), गणतंत्र की मंत्रिपरिषद के प्रभावशाली सदस्य, उनके प्रधान, उच्च सचिव, कमान के सदस्य, उच्च पुलिस अधिकारी, तथा बुद्धिवादी व कुछ विचारक लोग सम्मिलित होते हैं। दल की दृष्टि से यह एक बड़ी महत्वपूर्ण इकाई है। इसका कार्य जनता, साम्यवादी दलीय संगठन व सरकार को अखिल सघीय कांग्रेस के निणयों के अनुसार आदेश देते रहना है। जब अखिल सघीय कांग्रेस की बैठक नहीं हो रही होती, तब उसकी सब शक्तियाँ का प्रयोग वस्तुतः यही संस्था करती है।

प्रेसीडियम

साम्यवादी दल का छठा अंग प्रेसीडियम (Presidium) है। इसका निर्माण उन दो संगठनों के स्थान पर किया गया है, जिन्हें पहले पोलिट-ब्यूरो (Polit Bureau)

इकाई है। यही कारण है कि टाउस्टर ने कहा है कि "संगठनात्मक दृष्टि से दल का रूप एक शक्तिशाली पिरामिड का है।"¹

दल के प्रारम्भिक अंग

साम्यवादी दल की प्रारम्भिक इकाइयाँ प्रारम्भिक दलीय अंग (Primary party organs) कह जाते हैं। पहले इ हे सल्ल (Cells) या न्यूक्ल्यू (Neuclew) भी कहा जाता था। इनका अस्तित्व प्रत्येक कारखाने, प्रत्येक बड़ी दुकान के कार्यालय, प्रत्येक स्कूल तथा प्रत्येक रेजीमेंट में है। इनका आकार स्थान-स्थान पर भिन्न भिन्न है। कम से कम सदस्य मर्यादा ३ हो सकती है। जब इकाई का आकार बड़ा होता है, तो इकाई के लोग एक कार्याकारिणी का निर्वाचन कर लेते हैं। इसे ब्यूरो (Bureau) कहा जाता है। इसका एक सचिव (Secrearty) होता है, जो समिति का प्रधान (Chairman) भी होता है। इस के साम्यवादी दल के आधार का निर्माण ये ही इकाइयाँ करती हैं। इनकी मर्यादा लगभग २५०००० है तथा जसा ंल के नियमों में कहा गया है, समाजवादी समाज की व्यवस्था सम्बन्धी कार्यों का नियन्त्रण करना इन्हीं इकाइयों का काम है।

नगर व जिला सम्मेलन

साम्यवादी दल के संगठन की दूसरी इकाई नगर या जिला सम्मेलन (City or District Conference) है। यह इकाई प्रारम्भिक इकाई से ऊँचे स्तर की इकाई है। इसका निर्माण उन प्रतिनिधियों द्वारा होता है, जिनका चुनाव प्रारम्भिक इकाइयाँ करती हैं। प्रत्येक सम्मेलन अपनी समिति (Bureau), अपन सचिव (Secretary) तथा दो स्थानापन्न सचिवों (Substitute Secretaries) का चुनाव करता है, जिनकी पुष्टि उसके ऊपर वाली इकाई द्वारा होना आवश्यक होती है। सम्मेलन की बैठक वष में कम से कम एक बार अवश्य होती है, पर समिति सदा ही कार्य करती रहती है। समिति का काम प्रारम्भिक इकाइयों के सचिवों से सम्बन्ध बनाये रखना, उन्हें नीति सम्बन्धी निर्देश देना तथा उनके काम की देखभाल बनाये रखना है। इसके अतिरिक्त उन साम्यवादी गुटों के काम की भी देखभाल करना इस समिति का कार्य है, जो विविध ट्रेड यूनियन, सहकारी संस्थाओं, युवक संगठनों तथा सांस्कृतिक संगठनों में पाये जाते हैं। इस प्रकार दूसरी इकाई का काम पहली इकाई के काम की देखभाल करना है।

क्षेत्रीय, प्रदेशीय व गणतन्त्रीय सम्मेलन

साम्यवादी दल के संगठन की तीसरी इकाई क्षेत्रीय (Regional) प्रदेशीय (Territorial) तथा गणतन्त्रीय (Republican) इकाइयाँ हैं। इनके भीतर दूसरी इकाइयों द्वारा चुने हुए प्रतिनिधि होते हैं। इन की सर्वोच्च शक्ति पूर्ण सम्मे-

¹ Structurally the party represents a powerful pyramid

लनो में निहित होती है। इनमें से एक कार्याकारिणी समिति (Bureau) का चुनाव किया जाता है। सम्मेलन की बैठकें प्रायः होती रहती हैं, यद्यपि समिति सम्मेलन के निणयों के अनुसार सदा कार्य करती रहती है। समिति के ४५ सचिव होते हैं, जिनका निर्वाचन सम्मेलन करता है तथा जिनकी पुष्टि ऊपर की इकाई द्वारा होना आवश्यक होता है। समिति का कार्य अपने क्षेत्र की नीचे की इकाइयों के कार्य का प्रबंध करना, उसके विषय में आवश्यक आदेश जारी करना तथा उनकी सामान्य देखभाल करना होता है। ये सम्मेलन अपने अपने क्षेत्र के अंतर्गत दल के प्रकाशनो की व्यवस्था करने के लिये सम्पादक परिषदों का चुनाव भी करते हैं तथा दल से बाहर जो साम्यवादी दल के गुट काम करते हैं, उनके कार्यों की देखभाल करना भी सम्मेलन का काम है।

अखिल सघीय कांग्रेस

साम्यवादी दल के संगठन की चौथी इकाई अखिल सघीय कांग्रेस (All Union Congress) है। साम्यवादी दल के संगठन का यह सबसे ऊँचा व सबसे बड़ा अंग है। इसकी सदस्य संख्या हजारों में है। इसके सदस्यों का चुनाव उपक्षेत्रीय, क्षेत्रीय, प्रदेशीय तथा गणतंत्रीय इकाइयों द्वारा किया जाता है। यह दल के संगठन की एक सबसे उच्च व सबसे अधिक शक्तिशाली इकाई है। इसका कार्य दल की नीति का निर्धारण करना व उसकी कूटनीति का निणय करना है। इसकी भी एक निर्वाचित कार्याकारिणी समिति है, जिस के द्वीय समिति कहते हैं। यह समिति विविध विषयों पर जो अपने प्रतिवेदन प्रस्तुत करती है, उन पर निणय लेना अखिल सघीय कांग्रेस का काम है। इसकी बैठकें वर्ष में कई बार होती हैं।

केन्द्रीय समिति

साम्यवादी दल के संगठन का एक बड़ा प्रमुख अंग केन्द्रीय समिति (Central Committee) है। इसका निर्वाचन अखिल सघीय कांग्रेस द्वारा गुप्त मतदान द्वारा होता है। इसके अन्तर्गत १२५ सदस्य तथा १११ प्रत्यासी होते हैं। इसकी रचना कुछ अजीब सी है। इसमें दल के सचिव (Party Secretaries), गणतंत्र की मंत्रिपरिषद के प्रभावशाली सदस्य, उनके प्रधान, उच्च सैनिक कमान के सदस्य, उच्च पुलिस अधिकारी, तथा बुद्धिवादी व कुछ विचारक लोग सम्मिलित होते हैं। दल की दृष्टि से यह एक बड़ी महत्वपूर्ण इकाई है। इसका कार्य जनता, साम्यवादी दलीय संगठन व सरकार को अखिल सघीय कांग्रेस के निणयों के अनुसार आदेश दत्त रहना है। जब अखिल सघीय कांग्रेस की बैठक नहीं हो रही होती, तब उनकी सब शक्तियों का प्रयोग वस्तुतः यही संस्था करती है।

प्रेसीडियम

साम्यवादी दल का छटा अंग प्रेसीडियम (Presidium) है। इसका निर्माण उन दल संगठनों के स्थान पर किया गया है, जिन्हें पहले पोलिट-ब्यूरो (Polit Bureau)

व आर्गेनाइजेशनल ब्यूरा (Organizational Bureau) कहा जाता था। इस संगठन का निर्माण इसलिय और भी आवश्यक था कि केंद्रीय समिति एक बहुत बड़ी समिति थी और उसकी बैठक वष भर में केवल ४ बार होती थी। अब केंद्रीय समिति दस प्रेसीडियम नाम की एक छोटी समिति का निर्वाचन कर देती है, जो उबकी ओर से दल का दिन प्रतिदिन का कार्य करती है। सन् १९५२ में इसके २५ सदस्य व १२ वकल्पिक सदस्य थे। दल के नियमों के अनुसार प्रेसीडियम का कार्य उसकी बैठकों के बीच के समय में केंद्रीय समिति के कार्यों का सम्पादन करना है। प्रेसीडियम वस्तुतः साम्यवादी दल का सबसे महत्वपूर्ण अंग है। इसमें दल के छोटी के नेताएँ होते हैं, जो सरकार के भी से रहते हैं। यहाँ वास्तव में उन सब नियमों को करती है, जिन्हें सरकार क्रियान्वित करती है। इस छोटी सी समिति में वस्तुतः साम्यवादों के सभी सर्वोच्च शक्ति निहित रहती है।

अन्य सहायक अंग (Subsidiary Agencies)

१ सचिवालय (Secretariate)—यह साम्यवादी दल की प्रशासकीय शाखा है। दल के सन् १९५२ के नियमों के अनुसार इसका प्रमुख कार्य दल के नियमों व क्रियाव्यवस्था को देखना तथा उसके लिये वमचारियों का चयन करना है।

२ नियंत्रण आयोग (Control Commission)—दल का यह अंग संयुक्त राज्य (United Kingdom) के प्रमुख सचिव (Chief Whip) से मिलता जुलता अंग है। इसका कार्य दल के सदस्यों में अनुशासन व नतिकता बनाये रखना है। दल के सन् १९५० के नियमों के अनुसार उसके निम्न तीन प्रमुख कार्य हैं

(१) दल के सदस्य व उम्मेदवार दलीय अनुशासन का पालन करते रहे इस पर दृष्टि रखना,

(२) दल के उन सदस्यों व विरुद्ध कार्यवाही करना, जो दल के कार्यक्रमों को भंग कर उसके नियमों को तोड़ तथा दल व राज्य के अनुशासन व दल की भावना सहित के विरुद्ध आचरण कर,

(३) उन अपीलों का निणय करना जो क्षेत्रीय, प्रदेशीय, गणतन्त्रीय इकाइयों की केंद्रीय समितियों के अनुशासन सम्बन्धी मामलों के निणय के विरुद्ध की जाय।

इस प्रकार हम देखते हैं कि अनुशासन सम्बन्धी मामलों में वास्तविक शक्ति इस आयोग के हाथ में रहती है और यही दल का एकताबद्ध रहने के लिये उत्तरदायी है।

साम्यवादी दल का महत्व

हम के लोगों के सामाजिक, आर्थिक, राजनितिक तथा बौद्धिक जीवन के निर्माण के सम्बन्ध में साम्यवादी दल का बड़ा महत्व है। रूस के नामन के पीछे वस्तुतः इसी दल का हाथ रहता है। जमा जाय व जिन्ने न कहा है 'वस्तुतः यहाँ

दल है, जो शासन करता है।¹ स्टाליन ने स्वयं भी इस सम्बन्ध में ऐसा ही विचार व्यक्त किया है और कहा है कि "समाजवाद के देश सोवियत संघ में केवल इसी एक बात से दल के नेतृत्व के महत्व की सर्वोच्च अभिव्यक्ति हुई मानी जानी चाहिये कि एक भी महत्वपूर्ण राजनैतिक अथवा संगठनात्मक प्रश्न का निणय दल के निर्देश के बिना नहीं किया जाता।"² साम्यवादी दल के महत्व का विवचन निम्न शीर्षको में किया जा सकता है

साम्यवादी दल तथा समाजवादी व्यवस्था

रूस में समाजवादी व्यवस्था की स्थापना, उसकी रक्षा, व उसकी उन्नति का श्रेय साम्यवादी दल को है। सन् १९१७ से १९३६ तक साम्यवादी दल का कार्य देश में समाजवादी व्यवस्था के निर्माणक व उसके रक्षक का रहा है। उसने अपने इस कार्य का सम्पादन सफलतापूर्वक किया, जिसके परिणामस्वरूप देश में समाजवादी व्यवस्था की जड़ें पूरी तरह से मजबूत हो गईं। सन् १९३६ के बाद से उसका कार्य उन लोगों का वृत्तारिक व क्रियात्मक पथ प्रदर्शन करना रहा है, जो देश में समाजवादी व्यवस्था को पूरा करना चाहते हैं। जीवन के व्यक्तिगत, बौद्धिक सामाजिक एवं आर्थिक, सभी पहलुओं में उसने रूस के लोगों का मार्गदर्शन किया है। यही कारण है कि रूस के मविधान में साम्यवादी दल को "समाजवादी व्यवस्था का विकास करने व उसे शक्तिशाली बनाने के उनके संघर्ष में काम करने वाले लोगों का रक्षक" कहा गया है।

साम्यवादी दल तथा सरकार

साम्यवादी दल ही वास्तव में रूस में सरकार है, इस कारण से उसका महत्व और भी अधिक है। नीति तथा वातून निर्माण के सम्बन्ध में जो भी निणय लिये जाते हैं, आन्तरिक व्यवस्था अथवा परराष्ट्र सम्बन्धों के मन्त्रालय के विषय में जो कुछ भी किया जाता है, यह सब पहिले केन्द्रीय समिति अथवा यो कहना चाहिये कि प्रेसीडियम द्वारा ही किया जाता है। सरकार का काम उस निश्चय के अनुसार कार्य करना मात्र होता है। वस्तुतः सरकार व दल के प्रेसीडियम में केवल नाम का अन्तर है, क्योंकि सरकार के अधिकांश उच्च सदस्य दल के पदाधिकारी होते हैं। इसके अतिरिक्त साम्यवादी दल की उच्च सत्ता को सरकार को नीति सम्बन्धी आदेश देना व उसे पूरा करने के लिये कहने का भी अधिकार है। दल का नियमन सरकार को काम काज पर इमनिय और भी रहता है कि प्रत्येक सरकारी मस्या में दल को एक

¹ Actually it is the party that rules ' —Ogg and Zink

² "Here in the Soviet Union the kind of socialism the fact that not a single important political or organizational question is decided without directions from the party, must be regarded as the highest expression of the leading role of the Party"

इकाई, जिसे सल कहते हैं, काम करती है और सरकारी काय की सूचना दल के कार्यालय को देती रहती है। इस प्रकार हम देखते हैं कि रूस में साम्यवादी दल ही वास्तविक सरकार है तथा सरकार उसके हाथ का एक खिलौना मात्र है। यही कारण है कि ऑग तथा जिक को हम यह कहते हुए पाते हैं कि "चाहे वह पंच वर्षीय योजना हो या सुरक्षा परिषद के किसी प्रस्ताव के नियम की बात हो या श्रमिकों अथवा प्रेस सम्बंधी किसी नीति की बात हो, निश्चय वस्तुतः दल ही करता है। सरकार को नियम मिल जाता है और वह उस क्रियावित्त कर देती है।"¹ इसी प्रकार के विचार काटर ने भी व्यक्त किए हैं और कहा है कि "व्यवस्थापन तथा प्रशासन दोनों ही हम हर समय नियंत्रण दल का ही रहता है और वही यह नियंत्रण करता है कि क्या किया जाना है, कस किया जाना है और किसके द्वारा किया जाना है।"²

साम्यवादी दल तथा सोवियत

रूस के लोकतन्त्रात्मक आधार का निर्माण वहाँ की सोवियतें करती हैं। पर उन पर भी वास्तव में साम्यवादी दल का ही अधिकार है। सोवियतों के चुनावों के लिये जो उम्मीदवार खड़े होते हैं, उनके नामों की स्वीकृति साम्यवादी दल करता है। सोवियत किस सामान्य नीति का पालन करनी, इसका नियम भी दल द्वारा किया जाना है। दिन प्रति दिन उन्हें क्या करना चाहिए, यह भी निश्चय करना दल का ही काय है। यही कारण है कि साम्यवादी दल व सोवियतों का इकाइयों का संगठन समानांतर है। वास्तव में साम्यवादी दल सोवियतों का प्रयोग अपन व जनता की बीच की कड़ी के रूप में करता है तथा यही कारण है कि स्टालिन ने उन्हें ऐसे प्रकार संगठना की तरह माना है, जिनके माध्यम से साम्यवादी दल काम करने वाले लोगों को अपने झण्डे की नीचे लाने में सफलता प्राप्त करता है।

साम्यवादी दल तथा अन्य संगठन

जैसा साधारणतः हर देश में होता है, रूस में भी अनेक अराजकता संगठन विद्यमान हैं। ट्रेड यूनियन, सहकारी समितियाँ, सांस्कृतिक समितियाँ जैसी अनेक संस्थाएँ हैं, जो राजनैतिक संस्थाएँ नहीं हैं। सिद्धांततः वे स्वशासित होती हैं। पर उनका यह स्वशासन केवल बागजी होता है। वास्तव में उन पर भी साम्यवादी दल का नियंत्रण रहता है। उनके भीतर भी दल के ऐसे अनेक व्यक्ति रहते हैं, जो यह देखते रहते हैं कि ये संगठन समाजवाद के सिद्धान्तों के विरुद्ध काम न करें और वे साम्यवादी दल के विरोधी तत्वा के केन्द्र न बनने पाय।

1 'Whether it be a five year plan a veto of a security council proposal, a policy affecting labour or the press, the party in fact decides. The Government receives the decision and carries it out.'
—Ogg and Zink

2 'Both in legislation and in administration it is the party which controls at all times deciding what is to be done how it is to be done and by whom.'
—Carter

साम्यवादी दल तथा अन्य छोटे साम्यवादी सहायक संगठन

साम्यवादी दल का एक अन्य प्रमुख कार्य अन्य छोटे छोटे सहायक संगठनों को उचित प्रोत्साहन देना है। अपने इस कार्य के अन्तर्गत वह निम्नलिखित संगठनों के कार्य की देखभाल आदि करता है।

१ लिटिल अक्टूबरिस्ट्स (Little Octoberists)—इस प्रकार का एक संगठन लिटिल अक्टूबरिस्ट्स का है। इसके अन्तर्गत ८ से ११ वर्ष तक के बालक सम्मिलित होते हैं। इस संगठन के माध्यम से छोटे छोटे बालकों के हृदयों में साम्यवाद के बीज बोये जाते हैं। प्रत्येक बालक प्रारम्भ से ही साम्यवादी वातावरण में पले, यही इस संगठन का उद्देश्य है।

२ यंग पाइनियर्स (Young Pioneers)—इस प्रकार का दूसरा संगठन युवक अग्रगण्यो का है। इसके अन्तर्गत १० से १६ वर्ष तक के युवक होते हैं। इनमें भी बालकों को साम्यवादी जीवन का अभ्यस्त बनाया जाता है। इनका अपना विशेष प्रकार का संगठन होता है। ८ से १२ सदस्यों का एक 'लिक' और ६० सदस्यों का एक 'त्रिगेड' होता है। त्रिगेड की ५ सदस्यों की एक समिति भी होती है।

३ कोमसोमोल (Komsomol)—इस प्रकार का तीसरा संगठन 'कोम-सोमोल' होता है, जिसका अर्थ युवक साम्यवादी सच (Young Communist League) होता है। इसके अन्तर्गत १५ से २६ वर्ष तक के युवक व युवनियाँ सम्मिलित होते हैं। इस संगठन के माध्यम से साम्यवाद की वह शिक्षा पूरी की जाती है जो पहले संगठन से प्रारम्भ होती है। इसके माध्यम से साम्यवादी दल जन साधारण में सम्पर्क स्थापित करता है। अतः इसे रूस के साम्यवादी दल का सहायक दल कहा जाता है।

साम्यवादी दल इन तीनों ही संगठनों की देखभाल करता है। उनके प्रबन्ध, उनकी आर्थिक स्थिति आदि सब पर वह नियंत्रण रखता है क्योंकि इनके सफल संचालन पर साम्यवादी दल का भविष्य निर्भर करता है।

उपयुक्त विवेचन से जमा हमन देखा रूस का साम्यवादी दल मवशक्तिशाली व सर्वाधिकारी है। जीवन का कदाचित् कोई ऐसा व्यक्तिगत अथवा सावजनिक क्षेत्र नहीं है, जो उसके कार्यक्षेत्र से बाहर हो या जिस पर उसका प्रभाव न हो। जसा न्यूमन ने कहा है "राज्य व जनता के पथ प्रदर्शक के रूप में साम्यवादी दल की जो स्थिति है, उसी से उसके कार्य स्पष्ट हो जाते हैं। सोवियत जीवन के सावजनिक और कभी कभी व्यक्तिगत क्षेत्र के भी सभी त्रियाकलाप का यह संचालन केन्द्र रहता है।"^१

^१ 'The functions of the Communist Party emerge clearly from its role as the guide of the State and the People. It is the spark plug for all action in the public and some times in the private sector of Soviet life'

SELECT READINGS

Carter	The Government of the Soviet Union
Fainsod	How Russia is Ruled
Lenin	Selected Works
Neuman	European and Comparative Governments
Ogg	European Governments and Politics
Ogg and Zink	Modern Foreign Governments
Towster	Political Power in the USSR
Yyshinsky	The Law of the Soviet State

रूस का सोवियत सघ—लोकतंत्र या अधिनायकतंत्र ?

“रूस का समाजवादी सोवियत सघ एक कठोर अधिनायकतंत्र है, यद्यपि उसके कुछ सक्षम स्पष्टतः लोकतंत्रीय हैं, जो ‘लोकतान्त्रिक के द्रवीकरण’ नामक सिद्धान्त के अनुसार क्रियान्वित होते हैं।”

—टाउटस्टर

रूस का सोवियत सघ लोकतंत्र है या अधिनायकतंत्र, यह विषय बड़ा विवाद-प्रस्त है। साम्यवादी व उनके समर्थक लोगो का कहना है कि रूस की सोवियत राजनतिक प्रणाली में ससार भर के देशों से अधिक लोकतन्त्रात्मक स्वतन्त्रता है, जब कि पश्चिमी लोकतन्त्रात्मक प्रणाली के समर्थको का कहना है कि रूस की राजनैतिक प्रणाली एक अत्यन्त निष्ठुर अधिनायकतंत्र का नमूना है। सिडनी तथा बीट्रिक वेब ने अपनी पुस्तक ‘सोवियत कम्युनिज्म, ए न्यू सिविलीजेशन (Soviet Communism, a new Civilization)’ में रूस की राजनतिक व्यवस्था की बड़ी प्रशंसा की है और कहा है कि रूस का राजनतिक व्यवस्था अधिनायकतंत्रीय नहीं बरन् ‘अधिनायकतंत्र के पूर्णतः प्रतिकूल है।’ पर माइकेल टी पलोरेस्की रूस की व्यवस्था के विषय में ऊपर की बात को ठीक नहीं मानते। उनका मत है कि रूस की व्यवस्था के विषय में यह कहना कि वह अधिनायकतंत्र के प्रतिकूल है उचित नहीं है। उनका कहना है कि वेब ने रूस की राजनतिक व्यवस्था के विषय में तथ्यों का जो प्रस्तुतीकरण किया है, वह त्रुटिपूर्ण है और इसका कारण यह है कि उन्होंने साम्यवादी दल का व्यवस्था को अग्रणी सवधानिक दृष्टिकोण से देखा है, और सद्भाषित रूप से उस लोकतंत्रीय पाया है। पलोरेस्की का मत है कि इंग्लैंड की व्यवस्था जहाँ कानून के शासन (Rule of Law) तथा व्यक्तिगत स्वतन्त्रता की भावना पर आधारित है, रूस की व्यवस्था में ये दोनों बातें विलुप्त नहीं पाई जाती। पलोरेस्की ने स्वयं सोवियत व्यवस्था को अधिनायकतंत्रीय बताया है और कहा है कि वह फासीवादी व नाजीवादी अधिनायकतंत्र है।

लोकतंत्रीय अधिनायकतंत्र

पर सोवियत रूस के अधिनायकतंत्र को फासीवादी अथवा नाजीवादी अधिनायकतंत्र कहना उचित नहीं है, क्योंकि वहाँ की सरकार चाह जनता के द्वारा बनाई हुई तथा जनता की सरकार भले ही न हो, वह जनता का हित साधन करने वाली

सरकार अवश्य है। फासीवादी अधिनायकनत्र एक गुट विशेष के हितों की साधना का प्रमुख रूप से तथा राष्ट्र के हितों की साधना गौण रूप से करता है। पर सोवियत अधिनायकनत्र ने रूस की जनता की सेवा करते हुए उसके हितों की साधना की है तथा यही कारण है कि उसे लोकतन्त्र कहा जाता है। सोवियत रूस की सरकार ने बेकारी व बेरोजगारी को समाप्त कर दिया है तथा प्रत्येक नागरिक को ऐसा अवसर सुनिश्चित कर दिया है कि वह अपना जीवन यदि किसी ऊँचे स्तर से नहीं, तो उचित स्तर से तो व्यतीत कर ही सके और उचित अवकाश का समय भी उस प्राप्त हो सके। मानव कल्याण के साधन की दृष्टि से रूस में लोकतन्त्र है, इससे कोई इन्कार नहीं कर सकता। इसके अतिरिक्त सोवियतों के सदस्यों के अतिरिक्त अन्य असह्य लाभ उसने माध्यम से रूस के शासन कार्य में भाग लेते हैं। जहाँ तक मतदान का सम्बन्ध है, स्टालिन सविधान के अन्तर्गत जो प्रथम निर्वाचन हुआ, उसके अन्तर्गत ६६८ प्रतिशत मतदाताओं ने अपने मतों का प्रयोग किया। उन सोवियतों के माध्यम से, जो विविध औद्योगिक संस्थानों में विद्यमान हैं, रूस के लोग वहाँ के आर्थिक जीवन के निर्माण का भी कार्य करते हैं। औद्योगिक संघों (Trade Unions), उपभोक्ताओं के सहकार संघ (Consumers Cooperative Unions) युवक संगठन (Youth Organizations) की रूसी जनता की सदस्यता इतनी है कि उसका अनुपात प्रायः अन्य सभी देशों से बढ़ कर है। इसी लोकतन्त्र का अर्थ यदि सावजनिक कार्यों में जनता द्वारा अधिक से अधिक भाग लेना है, तो इस अर्थ में सोवियत मध्य मसारा में सब से अधिक लोकतन्त्रीय देश है।

इस सम्बन्ध में यह स्मरणीय है कि रूस के साम्यवादी स्वयं भी अपने देश की व्यवस्था को अधिनायकतन्त्रीय मानते हैं, पर साथ ही साथ वे यह कह कर उस साम्य बताते हैं कि सहकारात्मकता होने के कारण यह अधिनायकतन्त्र होत हुआ भी लोकतन्त्र है। रूस में वस्तुतः सहकारात्मकता का अधिनायकतन्त्र है, जो वस्तुतः लोकतन्त्रीय के द्वीय कारण का ही दूसरा नाम है तथा जिस साधारण भाषा में हम सावजनिक समर्थन प्राप्त एकाधिकारतन्त्र (Authoritarianism) कह सकते हैं। वास्तव में रूस का लोकतन्त्र की कल्पना में मुख्य रूप से जनता (Demos) तथा उसके द्वारा सावजनिक कार्यों में भाग लेने पर बल दिया जाता है। रूसी लोग अपने द्वारा निर्वाचित उन नेतृत्व के नियंत्रण में विश्वास करते हैं, जो सावजनिक हित में काम करने वाले हैं। लोकतन्त्र की मान्यवादी व्याख्या व अनुसार सोवियत मध्य मसारा में सबसे अधिक लोकतन्त्रीय देश है क्योंकि वहाँ बड़े पैमाने पर जनता सावजनिक कार्यों में भाग लेती है अपने उन हुए जनता का जनता पर नियंत्रण रहता है तथा प्रशासन का कार्य वहाँ पूरी तरह से लोक कल्याण की साधना करता है।

इसी लोकतन्त्र तथा राजनैतिक स्थिति

पर लोकतन्त्र की मान्यवादी व्याख्या, जो केवल आर्थिक मान्यवादी की साधना पर बल देकर व्यक्ति की स्वतन्त्रता को उचित महत्त्व नहीं देती, अपूर्ण व्याख्या

ही कही जा सकती है। व्यक्ति की राजनतिक स्वतन्त्रता में कई प्रकार की स्वतन्त्रतायें सम्मिलित होती हैं और उन सब को हम एक एक करके देख सकते हैं कि सोवियत रूस की व्यवस्था में उनका उचित प्राविधान नहीं है।

व्यचारिक तथा व्यक्तिगत स्वतन्त्रता—रूस की जाँ व्यवस्था है, उसके अन्तर्गत सारे समाचारपत्रों पर, छपाई के प्रेसों पर, सावजनिक गृहों पर, विद्यालयों पर, आकाशवाणी केन्द्रों पर, नाट्य गृहों पर, आमोद गृहों पर, सप्रहालयों तथा कला व सस्कृति के अथ स्थानों पर सरकार का अधिकार रहता है। परिणामस्वरूप व्यक्ति के लिये यह प्रायः सम्भव नहीं होता कि वह ऐसे किन्हीं विचारों को व्यक्त कर सके, जो साम्यवादी दल के विचारों से भिन्न या उनके विरुद्ध हों वया कि वही वहाँ की वास्तविक सरकार है। पुराने राजनतिक अथवा आर्थिक विचारों का व्यक्त करने पर स्कूलों तथा विश्व विद्यालयों तक में प्रतिबन्ध है। साम्यवादी विचारधारा के किसी प्रकार के विरोध की ही सम्भावना न रहे, इसके लिये लोगों के विचारों पर नियन्त्रण रखने व उनमें साम्यवादी विचार भरने की व्यवस्था है। प्रेस, मिनमा व रेडियो सभी नेताओं के गुण गाते हैं और माक्सवाद व लनिनवाद की पवित्रता पर लगातार इस प्रकार बल देते हैं कि युवकों के मस्तिष्क में ये विचारधाराओं से विल्कुल फिर जाते हैं। सोवियत रूस में पाठ्य पुस्तकों तक में इस प्रकार संशोधन कर दिये गये हैं कि वे साम्यवादी नेताओं के विचारों के अनुकूल हो जायें। नेतृत्व का विरोध किसी भी प्रकार नहीं किया जाता, इसका एक उदाहरण जसा एक विचारक ने दिया है, यह है कि सोवियत सघ में अनेक स्थानों, अनेक फर्मों, अनेक होटलों तथा अनेक पार्कों आदि के नाम तो स्टालिन के नाम पर रख दिये गये हैं, पर वहाँ किसी बच्च का नाम उसके नाम पर इसलिये नहीं रखा गया है कि ऐसा करने से स्टालिन की समानता का दावा न मान्य हो। सोवियत सघ में कलाकारों को भी ऐसी कलाकृतियाँ बनाने की अनुमति नहीं दी जाती जिनसे दल की नीति की, दल के नेतृत्व की तथा दल की विचारधारा की आलोचना का आभास हो सके।

इसके अतिरिक्त रूस में व्यक्तिगत स्वतन्त्रता (Personal Liberty) भी नहीं है। सरकारी कार्य के अतिरिक्त अन्य किसी कार्यवश विदेश यात्रा पर प्रतिबन्ध है। देश के भीतर भ्रमण करने के लिये आन्तरिक पारपत्र (Home Passport) लेना पड़ता है, क्योंकि ७ दिसम्बर सन् १९३२ के आदेश के अनुसार ऐसा करना आवश्यक कर दिया गया है। २४ घण्टे से अधिक की अनुपस्थिति की सूचना सरकारी अधिकारियों को देनी पड़ती है। धर्मियों का दंडित करने का अधिकार नहीं है। सब से ऊपर राज्य की गुप्तचर पुलिस (G P U) का सोवियत रूस के नागरिकों का जीवन पर पूर्ण अधिकार है और ये चुनौती किसी कानून प्रक्रिया के पालन के बिना ही लोगों का सब कुछ कर सकते हैं, लोगों के अधिकारों का कोई जय नहर रह जाता है। वस्तुतः अन्ते गायड ने जो यह कहा है कि हमारे केंद्रों में अथ दल में विचार

इतना कम स्वतन्त्र नहीं है¹ उसमें यह भी सरलतापूर्वक जोड़ा जा सकता है कि संसार के किसी अन्य देश में व्यक्ति के रूप में मनुष्य इतना कम स्वतन्त्र नहीं है।

राजनैतिक संगठन व अल्पसंख्यकों की स्वतंत्रता—रूस के लोग अपने संविधान को सबसे अधिक लोकतन्त्रात्मक कहते हैं, पर उसके अन्तर्गत जनता को इस बात का कोई अधिकार नहीं है कि साम्यवादी दल से बाहर वह अपने को संगठित कर सके। राजनीति के आगम में संगठन का अधिकार संविधान के अनुसार केवल साम्यवादी दल को ही दिया गया है और कहा गया है कि केवल वही दल जनता के अधिकारों की उचित सुरक्षा कर सकता है। यही नहीं, राजनीति से बाहर के अन्य संगठनों का नियंत्रण भी साम्यवादी दल के ही हाथ में है। सोवियत संघ इस प्रकार एक एक-दलीय राज्य है।

सोवियत नेतागण इस व्यवस्था को कोई दापयुक्त व्यवस्था नहीं मानते, वरन् वे इस उचित ही मानते हैं। ऐसा वे दो कारणों पर मानते हैं। पहला कारण यह है जिसका प्रतिपादन स्टालिन ने किया है। स्टालिन का मत है कि राजनैतिक दलों का निर्माण वर्गों के आधार पर होता है। जितने वर्ग उतने दल, यही उनके विचारों का सार है। अतः यदि इस समय रूस में एक ही राजनैतिक दल है, तो वह ठीक ही है, क्योंकि वहाँ समाज में अब वर्ग ही एक है। एक दल के अस्तित्व के औचित्य के दूसरे आधार का प्रतिपादन बिन्निस्की ने किया है। उनका मत है कि लोगों को यदि राजनैतिक संगठन का अधिकार दिया जावेगा तो उसका अन्य राजनैतिक गुटपटी और बाहर के तत्वों को आमंत्रित करना होगा, जिसका परिणाम देश के शांतिवर्णन को विघात करना होगा। पर इस प्रकार के तर्क बिना आपत्ति के स्वीकार नहीं किया जा सकता। दलों का निर्माण उतना अधिक वर्गों के आधार पर नहीं होता अथवा प्रति-प्रियावादी विचारों के कारण नहीं होता, जितना वह नीति सम्बंधी मतभेदों के आधार पर होता है। एक ही मार्क्सवादी विचारधारा के अनुयायियों में सूक्ष्म बातों पर मतभेद हो सकता है और उस मतभेद के आधार पर विविध दलों का निर्माण हो सकता है। अतः इस तथ्य के दखत हुए यह अनुचित है कि रूस में एक ही दल के अस्तित्व को व्यवस्था की गई है।

इस सम्बन्ध में हम यह याद रखना चाहिये कि अन्य देशों में ऐसा नहीं है। वहाँ लोगों को विविध विचारधाराओं का प्रतिनिधित्व करने वाले विविध राजनैतिक दलों में सम्मिलित होने का अधिकार प्राप्त है। रूस में ऐसा नहीं है। वहाँ के संविधान में यह घोषित किया गया है कि लोगों के सब प्रकार के अधिकारों की रक्षा केवल साम्यवादी दल ही कर सकता है और उन ही राजनीति में प्रधान का अधिकार प्राप्त होना चाहिये। साम्यवादी दल अपने इस एकाधिकार का उपयोग करता है, क्योंकि वह उन किन्हीं नीतियों का पालन नहीं करना चाहता जो

¹ In no country of the World is thought less free

साम्यवादी दल की रीति नीति पर नहीं चलना चाहते । परिणाम यह है कि विचार व काय के आधार पर अल्पसंख्यक लोग अपना अस्तित्व बनाये नहीं रख सकते और उन्हें बाध्य होकर वे ही विचार व काय अपनाने पड़ते हैं, जो साम्यवादी दल की रीति नीति के अनुसार होते हैं । साम्यवादी दल का विरोध करके व जीवित नहीं रह सकते ।

जो कुछ ऊपर कहा गया है, उस सबके आधार पर यह निश्चय है कि साम्यवादी दल का एकाधिकार एक ऐसी बात है, जिससे रूस का लोकतंत्र होने का दावा झूठा हो जाता है । सोवियत प्रभाव से बाहर के जितने देश हैं, उन सब में लोगों को राजनतिक संगठन बनाने का अधिकार प्राप्त है । उदाहरण के लिये हम भारत को ले सकते हैं, जहाँ संविधान की १६ वीं धारा लोगों का राजनतिक रूप से संगठित होने का अधिकार निश्चित रूप से प्रदान करती है तथा जहाँ वास्तव में शासक दल के विरोधी लगभग २० राजनतिक संगठन कार्य कर रहे हैं और साम्यवादी दल भी उनमें से एक है । इस प्रकार हम देखते हैं कि राजनतिक दलों के संगठन की स्वतंत्रता व अल्पसंख्यकों के अधिकारों की दृष्टि से सोवियत रूस को लोकतंत्र नहीं कहा जा सकता ।

निर्वाचन सम्बन्धी स्वतंत्रता—रूस में होने वाले विविध प्रकार के निर्वाचनों के विषय में यह कहा जाता है कि वहाँ जनता स्वयं प्रतिनिधियों का निर्वाचन करती है और वे उसके अपन प्रतिनिधि होते हैं । पर वास्तविकता इस सम्बन्ध में इस प्रकार नहीं है । वस्तुतः वहाँ होता यह है कि सब निर्वाचित पदों के लिये उन प्रत्याशियों का चयन ऊपर के नेताओं द्वारा किया जाता है और साधारण जनता का काम केवल इतना होता है कि निर्वाचन के समय उस चयन को अपनी औपचारिक स्वीकृति प्रदान कर दे । साम्यवादी दल के ऊपर के नेता जिन प्रत्याशियों को निर्वाचन के लिये खड़ा करते हैं, जनता को उन्हें अपनी औपचारिक स्वीकृति मात्र प्रदान करनी होती है और इस प्रकार वह निर्वाचन पूरा हो जाता है, जिसे एक महान लोकतंत्रीय दल का निर्वाचन कहा जाता है ।

जो कुछ ऊपर कहा गया है, उससे यह बिल्कुल स्पष्ट है कि सोवियत संघ उस प्रकार का लोकतंत्र नहीं है, जिस प्रकार के लोकतंत्र पश्चिम के अल्पसंख्यकों में पाये जाते हैं । यदि वह एक अधिनायकतंत्र है, तो वह अधिनायकतंत्र सर्वहारावाद का अधिनायकतंत्र है, जिसका आधार सामाजिक लोकप्रियता है तथा जिसके उद्देश्य में लोगों की रुचि है । इस आधार पर सोवियत संघ के विषय में यह कहा जा सकता है कि वहाँ की सरकार जनता की तथा जनता के लिये होती हुई भी अद्वैत-लोकतन्त्रात्मक सरकार है ।

वस्तुतः जसा अर्थ कहा जा चुका है, रूस के लोकतंत्र का रूप वैदिकृत लोकतंत्र का है जिसके अन्तर्गत जनता का कार्य अपने नेताओं का निर्वाचन करके प्रायः समाप्त हो जाता है और उसके अन्तर्गत समाज की सारी शक्ति उन नेताओं में

निहित रहने के कारण जनता का भी उन नेताओं के आदेश में चलना पड़ता है। पश्चिम के देशों की राजनतिक प्रणालियाँ यदि मुख्यतः लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण (Democratic Decentralization) पर आधारित हैं, तो रूस की राजनतिक प्रणाली लोकतांत्रिक केंद्रीयकरण (Democratic Centralism) पर आधारित है। यही कारण है कि टाउस्टर ने उसके विषय में कहा है कि "रूस का समाजवादी सोवियत संघ एक कठोर अधिनायकत्व है, यद्यपि उसमें कुछ लक्षण स्पष्टतः लोकतांत्रिक हैं, जो 'लोकतांत्रिक केंद्रीयकरण' नामक सिद्धांत के अनुसार क्रियान्वित होते हैं।"¹

SELECT READINGS

Adams and Others	Foreign Governments and their Backgrounds
Carter & Others	The Government of the Soviet Union
Fainsod	How Russia is Ruled
Florinsky	In Governments of Continental Europe
Ogg	European Governments and politics
Ogg and Zink	Modern Foreign Governments
Sidney and Beatrice Webb	Soviet Communism, a New Civilization
Towster Julian	Political Power in the U S S R

e

¹ "The U S S R is a strict dictatorship with a number of democratically earmarked features operating on a principle designated as democratic centralism
—Towster Julian

